

UN PROJET DE BUDGET ET SON HISTOIRE

LE BUDGET DE 1928

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*Soutenue devant la Faculté de Droit de Bordeaux
le Vendredi, 6 Mars 1931, à 15 heures*

FAR

ANDRÉ LACHAU

LIMOGES

IMPRIMERIE COMMERCIALE PERRETTE

7, Cours Jourdan, 7

1931

**UN PROJET DE BUDGET
ET SON HISTOIRE**

LE BUDGET DE 1928

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

UN PROJET DE BUDGET ET SON HISTOIRE

LE BUDGET DE 1928

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*Soutenue devant la Faculté de Droit de Bordeaux
le Vendredi, 6 Mars 1931, à 15 heures*

PAR

ANDRÉ LACHAU

LIMOGES

IMPRIMERIE COMMERCIALE PERRETTE

7, Cours Jourdan, 7

1931

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

PROFESSEURS HONORAIRES :

MM. SAUVAIRE-JOURDAN, $\S$ I. ; BARDE, $\ast$, $\S$ I. ; LESCURE, $\S$ I. , $\dagger$;
DE BOECK, $\ast$, $\S$ I. ; NOAILLES, $\S$ A.

MM.

FERRON, $\ast$, $\S$ I., Doyen, Professeur de Droit Commercial.
BENZACAR, $\ast$, $\S$ I., Professeur d'Economie Politique.
FERRADOU, $\S$ I., Assesseur du Doyen, Professeur d'Histoire du Droit et chargé d'un cours d'Histoire du Droit privé et d'un cours d'Histoire du Droit public (Diplômes d'études supérieures).
MARIA, $\S$ I., Professeur de Droit Romain.
MARGAT, $\S$ I., Professeur de Droit Civil et chargé d'un Cours de Droit International privé (Licence).
BONNECASE, $\S$ I., Professeur de Droit Civil et chargé d'un cours de Droit Maritime (3^e année).
PALMADE, $\S$ A., $\dagger$, Professeur de Droit Civil.
VIZIOZ, $\S$ A., Professeur de Procédure Civile et chargé d'un cours de Droit Civil comparé (Diplôme d'Etudes Supérieures).
BONNARD, $\S$ I., $\dagger$, Professeur de Droit Administratif et chargé d'un cours de Droit Constitutionnel (Diplôme d'Etudes Supérieures).
POPLAWSKI, $\S$ I., Professeur de Droit Criminel et chargé d'un cours de Législation Industrielle.
BOYE, $\S$ A., $\dagger$, Professeur de Droit Romain.
MOUNIER, $\S$ I., Professeur d'Economie Politique, chargé d'un cours d'Histoire des Doctrines Economiques (Diplôme d'Etudes Supérieures).
BIBIE, $\ast$, $\dagger$, Professeur de Droit International Public.
REGLADE, Professeur de Droit Constitutionnel et de Droit Administratif.
GARRIGOU-LAGRANGE, Agrégé, chargé d'un cours de Législation Financière (3^e année), d'un cours d'Economie politique (Diplôme d'Etudes Supérieures) et d'un cours de Législation Coloniale (3^e année).
LABORDE-LACOSTE, $\S$ A., Professeur à la Faculté de Droit d'Aix, chargé d'un cours de Droit Civil (Licence), des cours de Droit Civil (Capacité) et d'un cours d'Enregistrement.
HUBRECHT, chargé de cours (Droit Romain).
ROUSSEAU, chargé de cours (Droit Public).

M. BEAUDUN, $\S$ I., Secrétaire.
Mme COSTES, Secrétaire adjointe.
Mme SOUBIE, Bibliothécaire.

COMMISSION DE LA THÈSE

MM. BONNECASE, Professeur.....	Président
BONNARD, Professeur.....	} Suffragants
GARRIGOU-LAGRANGE, Agrégé.....	



MEIS ET AMICIS



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548422_0096

Table des Matières

Introduction	41
PREMIÈRE PARTIE : <i>Le Projet Gouvernemental</i> :	
Chapitre I : Importance et nature du Projet Gouvernemental.....	49
Chapitre II : Le Dépôt du Projet.....	24
Chapitre III : Etude du contenu du Projet de Loi portant fixation du Budget Général de l'Exercice 1928 et des Etats Législatifs.	27
I. <i>Le Projet de Loi</i>	28
Titre I : Budget général	29
Titre II : Budgets annexes	31
Titre III : Services spéciaux du Trésor.....	32
Titre IV : Dispositions spéciales	34
Titre V : Moyens de service et dispositions annuelles.....	35
II. <i>Les Etats Législatifs Annexes</i>	41
Etat A : « Tableau par ministère et par chapitre des Dépenses du Budget général de l'Exercice 1928 ».....	42
Tableau résumé de l'Etat A pour 1928.....	46-47
Etat B : « Tableau des droits, produits et revenus dont la perception est autorisée pour 1928, conformément aux Lois existantes, au profit de l'Etat, des départements et des com- munes, des Etablissements publics et des Communautés d'ha- bitants dûment autorisées ».....	48
Etat C : « Tableau des voies et moyens applicables au budget général de l'exercice 1928 ».....	48
Etat D : « Tableau par ministère et par chapitre des crédits ouverts pour l'exercice 1929 au compte des services spéciaux du Trésor « Entretien des troupes d'occupation en pays étrangers ».....	51
Etat D bis : « Etat indiquant la répartition par chapitre du montant des prestations à recevoir en vertu des articles 8 à 12 de l'Arrangement Rhénan ».....	52
Etat E : « Tableau des recettes et des dépenses des Budgets annexes rattachés pour ordre au budget général de l'exercice 1928 ».....	52
Etat F : « Nomenclature des Services pouvant seuls donner lieu à ouverture de Crédits supplémentaires par décrets, pen- dant la prorogation des chambres pour l'exercice 1928 ».....	54

Etat F bis : « Etat des dépenses à effectuer par imputation sur le produit des ventes d'immeubles ou de matériels inutilisables en supplément de celles figurant à la Troisième Section du Budget de la Guerre ».....	54
Etat F ter : « Etat des dépenses à effectuer en 1928 par imputation sur le produit de matériels inutilisables et de bâtiments condamnés en supplément de celles figurant au Chapitre 25 bis du Budget de la marine ».....	55
Etat G : « Liste des constructions neuves à continuer ou à entreprendre pendant l'année 1928 au titre du programme naval ».....	55
Etat G bis : « Liste des constructions à continuer ou à entreprendre pendant l'année 1928 (sous-marins côtiers) ».....	55
Etat H : « Etat des Lignes de chemins de fer dont le ministre des Travaux publics est autorisé à faire entreprendre ou continuer les travaux en 1928 ».....	56
Etat I : « Etat des Lignes de chemins de fer dont le ministre des Travaux publics est autorisé à faire entreprendre ou continuer les travaux en 1928 sur les fonds spéciaux ».....	56
Etat J : « Tableau indicatif des renseignements à fournir aux chambres par les différents ministères et services ».....	56
Etat K : « Etat prescrivant pour l'administration des Postes, télégraphes et téléphones les dépenses de premier Etablissement sur plusieurs exercices que le ministre du Commerce et de l'Industrie est autorisé à engager ».....	57
Chapitre IV : L'exposé des motifs et ses annexes.....	58
DEUXIÈME PARTIE : <i>Le projet de Budget devant la Chambre des Députés</i>	
Chapitre I : Le projet de Budget devant la commission des finances	79
Le bilan des Travaux de la commission.....	98
Chapitre II : Le rapport général de la commission des finances....	104
Appendice : Les Rapports supplémentaires.....	122
Chapitre III : La discussion à la Chambre.....	125
I. — Cadre et circonstances dans lesquels s'est trouvée placée la discussion du budget de 1928.....	125
II. — Comment est réglée une discussion budgétaire.....	129
III. — Les amendements.....	136
IV. — Vue d'ensemble sur le travail budgétaire de la chambre et les modifications apportées en premier examen au projet de budget de 1928.....	144
V. — Le gouvernement dans la discussion.....	148
VI. — Les principales questions débattues à la chambre....	163
TROISIÈME PARTIE : <i>Le projet de budget au Sénat.....</i>	
Chapitre I : Le projet de Budget devant la Commission sénatoriale des finances.....	199

I. — Le travail de la commission et les retouches qu'elle apporte au projet voté par la chambre.....	199
II. — Le rapport général présenté par M. Henry Chéron....	208
<i>Chapitre II : La discussion proprement dite.....</i>	<i>226</i>

QUATRIÈME PARTIE : <i>La navette</i>	256
--	-----

§ I. — Le projet de budget revient à la chambre pour la deuxième fois	258
§ II. — Le projet de budget revient au Sénat pour la deuxième fois.....	263
§ III. — La Chambre discute le budget pour la troisième fois	268
§ IV. — Le budget revient au Sénat pour la troisième fois..	273
§ V. — La chambre examine le budget pour la quatrième fois.....	275
§ VI. — Le budget revient au Sénat pour la quatrième fois	278
§ VII. — La chambre discute le budget pour la cinquième fois.....	282
§ VIII. — Le Sénat discute le budget pour la dernière fois	285
§ IX. — La chambre discute le budget pour la sixième fois et l'adopte.....	287
§ X. — Le Sénat apprend l'acceptation de ses propositions. — La lecture du décret de clôture.....	289

<i>Appendice I : La Loi de Finances. — Le bilan des travaux et des discussions.....</i>	<i>290</i>
Tableau des dépenses du Budget de 1928 (Etat A).....	291-295

<i>Appendice II : Le complément d'usage d'une loi de finance actuelle : Les crédits additionnels.....</i>	<i>297</i>
I. — Crédits additionnels votés par les lois spéciales au titre de l'exercice 1928.....	303
II. — Crédits additionnels ouverts par Décrets et régularisés par le Parlement.....	307
III. — Crédits additionnels votés en collectifs.....	308
IV. — Reports de crédits de l'exercice 1927 à l'exercice 1928	309

<i>Appendice III : Brève comparaison entre la Loi de Finances du 27 décembre 1927 et celle du 16 avril 1930 « Portant fixation du budget de l'exercice 1930-1931 ».....</i>	<i>314</i>
---	------------

Bibliographie

- Journal Officiel*, 1927 (Lois et Décrets. Documents parlementaires. Débats parlementaires).
- Journal Officiel*, 1928 et 1929. — Lois et Décrets.
- Traité Élémentaire de Science des finances et de Législation financière française (M. Allix). — Rousseau et Cie, Paris, 1927, 5^e Edition.
- Manuel de Législation financière, tome I, Le Budget et le Trésor (M. Arthur Girault) Sirey 1924.
- Le Budget (M. René Stourm), 5^e Edition, 1906.
- Cours de Science des finances et de Législation financière française « Théorie générale du Budget » (M. Jeze), 6^e Edition.
- Traité de la Science des Finances (Paul Leroy-Beaulieu), tome II, Paris, 1906, 7^e édition.
- Les Règlements des Assemblées Législatives de la France depuis 1789 (notices historiques et textes), (M. Roger Bonnard), Recueil Sirey, 1926.
- L'Œuvre financière du Gouvernement Poincaré (M. Pierre Mendès, France). Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1928.
- Revue de Science et de Législation Financière Française*, 1928.
- Politique* (Revue), 1927.
- Règlement de la Chambre des Députés.
- La Semaine Juridique* (11 avril 1929).
- Loi de Finances de 1928 (Bureau de Statistique et de Législation comparée (ministère des Finances), Paris, Imprimerie Nationale.
- Revue des Deux-Mondes* (15 janvier 1885).
-

Introduction

Le sujet que nous avons choisi ne semble pas très approprié à l'orientation que nous avons donnée à notre vie professionnelle. La carrière notariale, embrassée par tradition familiale, aurait pu certes, à juste titre, influencer sur la matière de notre thèse et une étude juridique pure paraître plus judicieuse pour les questions que nous serons appelés à examiner plus tard.

Et pourtant, une question de droit civil nous aurait fort intéressés tant par la formation juridique approfondie qu'elle nous aurait apportée que par la diversité et l'abondance des matières que pareil élément présentait.

Si nous ne lui avons donné la préférence, c'est uniquement parce que nous étions tentés par l'étude d'un problème qui retient aujourd'hui tous les esprits.

Et nous étions curieux de nous immiscer dans un domaine dont on nous avait savamment développé la technique mais dont nous voulions connaître un peu les secrets.

Les questions budgétaires ont actuellement pris une telle ampleur que personne ne peut s'en désintéresser et ne pas désirer les approfondir. Le budget fixe annuellement, pour ne pas dire journellement même, toutes les attentions. C'est un sujet brûlant, autour duquel gravitent d'innombrables discussions, qui fait couler des flots d'encre et prononcer mille et mille paroles.

Ayant appris à la Faculté les principes qui président à sa confection et à son exécution, nous avons désiré en connaître aussi le côté pratique et vivant. L'étude de l'histoire d'un budget particulier nous a séduits par les connaissances qu'elle pouvait nous apporter des dessous de son élaboration et de la réalité de sa discussion.

Mais nous avons pensé aussi que la matière de notre travail n'était pas tout à fait dénuée du caractère professionnel. Tout Français normal n'a-t-il pas en fait deux professions? celle qu'il

choisit et celle qu'on lui impose. N'est-il pas avant tout contribuable et de ce fait obligé de produire pour collaborer aux dépenses publiques? Et comme il est toujours utile et même indispensable de connaître sa profession, nous avons entrepris de le faire.

Restait à déterminer le budget spécial dont nous allions étudier la genèse.

Celui de 1930 était encore en préparation quand nous avons commencé nos recherches. Nous voulions faire une étude complète, depuis le projet jusqu'aux derniers crédits additionnels. Il ne pouvait donc être question de le choisir.

Quant à celui de 1929, il ne présente à vrai dire aucun caractère particulier qui le distingue spécialement de beaucoup d'autres. Comme les peuples heureux il n'a pas eu d'histoire et cela seul suffit à l'abandonner à son sort. Application pure et simple des principes qui ont présidé à l'établissement de son prédécesseur, il fut accueilli avec une certaine indifférence. D'ailleurs une autre considération nous incitait à ne pas nous y arrêter ; les crédits additionnels ouverts en son honneur étaient loin d'être au complet au début de 1930.

Remontant un an plus avant, nous avons eu la bonne fortune de rencontrer enfin — nous commençons à désespérer — l'objet précieux et rare dont la nature exceptionnelle ne peut faire autrement que de séduire.

La première qualité que nous avons reconnue au budget de 1928 est d'ordre essentiellement pratique. Il se présentait en effet comme un tout homogène. Son exercice clos permettait d'en dégager toutes observations utiles et le vote de l'ensemble de ses crédits additionnels était achevé depuis le mois de juin 1929.

Il était de ce fait le plus récent de tous ceux dont nous pouvions entreprendre l'étude en pleine connaissance de cause.

Notre étoile devait nous favoriser tout particulièrement.

On nous comprendra facilement :

Volé en temps normal, d'après des principes dont on attendait le rétablissement de nos finances un moment bouleversées, paru en parfait équilibre — et le premier à une époque où commençait à naître l'idée de « stabilisation », ce budget de fin de législature était enveloppé d'un grand nombre de circonstances importantes.

S'il présente les caractères d'un excellent et raisonnable budget, sa place historique est peut-être surtout ce qui lui donne le plus de relief.

Le recul des années et la sécurité actuelle tendent à atténuer légèrement le souvenir de la tourmente financière qui a affolé notre pays.

En 1927 on était au lendemain.

Or, au risque d'être inutile, un budget doit représenter l'expression des besoins et des aspirations du moment. Ses préparateurs ne peuvent en faire abstraction.

Convalescente du terrible assaut supporté durant 4 années et sortie à peine d'une crise financière et économique sans précédents depuis un long siècle, la France ne demande alors qu'à vivre et achever de se reconstituer sur des bases solides. Elle tient à se débarrasser une fois pour toutes du cauchemar dans lequel elle a trop longtemps vécu. On lui a demandé un grand effort, elle a su répondre une fois de plus, avec sa vitalité habituelle, aux sacrifices qu'on attendait d'elle.

Le fléau qui avait tellement secoué l'Europe entière donnait à la France éprouvée un héritage plein de problèmes angoissants. Les meilleures volontés se présentèrent et malgré cela personne ne peut oublier l'anxiété dans laquelle le pays a vécu pendant de longs mois. De multiples combinaisons gouvernementales se sont succédé.

Nous ne voulons nullement critiquer et juger les gouvernements éphémères qui ont groupé des hommes éminents, mais dont le civisme et le patriotisme se sont heurtés à la fatalité.

Le moment propice à la résurrection financière, l'ère de rétablissement et de régénérescence n'était pas encore sonnés. Ils approchaient heureusement.

Encore un peu de temps et tout devait rentrer dans l'ordre.

En fin juillet 1926, les guichets des Banques et du Trésor sont assiégés par les porteurs de Bons. Le plafond des avances (38.500 millions) et celui de la circulation (58.500 millions) est atteint à un million près. La caisse du Trésor est vide.

La population parisienne qui n'a jamais su déguiser sa nervosité et ses élans historiques se transporte un jour aux portes du Palais-Bourbon.

Elle pense ainsi dénouer la crise.

A ce moment, tout le monde se croit financier alors que les

financiers eux-mêmes ne peuvent trouver la clef d'un problème qui semble insoluble.

★ ★

« Le budget est depuis longtemps sacrifié.

« La Commission des Finances siège en permanence, la Chambre tient séance le matin, l'après-midi et la nuit, abandonnant l'étude du Budget pour celle des projets grandioses d'assainissement qu'elle interrompt pour constater d'urgence une inflation nouvelle.

« A chaque crise ministérielle, le Budget est remis en chantier et c'est chaque fois pour constater la nécessité de ressources nouvelles : l'équilibre, que l'on croyait assuré, est à nouveau rompu » (1).

Ces constatations d'un homme de valeur résument à merveille la situation.

Le déficit et les douzièmes provisoires sont installés à demeure, presque à hauteur d'une institution, depuis le début de la treizième législature, malgré les efforts répétés pour y mettre un terme.

L'activité commerciale et industrielle enfin, gonflée démesurément, jouit d'une ère de prospérité factice.

★ ★

M. Doumergue fait appel à M. Poincaré et avant même la constitution du nouveau Ministère, les Changes descendent. La confiance renaît dans le pays et dans les relations internationales. Le 22 juillet, la livre tombe à 215. Conséquence de l'alerte du 21 juillet, elle devait encore, avant de parvenir à son dernier stade, osciller plusieurs semaines en de furieux soubresauts.

Le 23 Juillet, le Ministère Poincaré prend le pouvoir. L'héritage est peu brillant, mais, par ses mérites propres et grâce à l'aide de la Nation toute entière, la nouvelle combinaison Ministérielle va enrayer la crise et nous faire connaître des jours meilleurs.

Le 27, le « Ministère de Réconciliation Nationale » se présen-

(1) M. CHAMPETIER DE RIBES, dans un article de la Revue « Politique », 1927, p. 996.

te devant la Chambre qui comprend l'ultimatum du pays et sait le soutenir par une majorité compacte.

A cette même date, plus heureux, le nouveau Gouvernement dépose à son tour un projet de redressement et d'assainissement financier. Adopté le 31 par la Chambre, par 304 voix contre 177, il est confirmé par le Sénat le 3 août, par 245 voix contre 8. Le Ministère Poincaré saura se servir de sa majorité.

En ces 4 jours, il fait voter des impôts nouveaux, mais nécessaires, à concurrence de 2 milliards pour l'année courante et de 9 milliards pour 1927. Le Parlement lui accorde enfin ce qu'il a, quelques mois auparavant, refusé à M. Caillaux : le droit de procéder au rétablissement financier par des décrets-lois, ratifiables seulement dans le délai de 3 mois par le pouvoir législatif.

Le 3 Août, le Gouvernement fait voter, comme nouvelle ressource, la fameuse taxe de première mutation (article 18), ainsi qu'une majoration de la taxe successorale et des droits de mutation par décès. Cette loi du 3 Août procure au Trésor un apport croissant de ressources appréciables dès Octobre 1926. Grâce à elles, l'année 1926 se terminera avec un solde intéressant.

Le 10 Août, à Versailles, les Chambres constituées en Assemblée Nationale votent la création de la Caisse d'Amortissement et la dotent d'autonomie et de ressources propres, distraites du Budget, affectées uniquement à l'amortissement de la Dette Publique.

Baissant de 71 points en 8 jours, la livre passe de 240 à 169, à un tel point que M. Léon Blum lui-même ne peut s'empêcher à Versailles, le 10 Août, de constater l'effet psychologique déjà obtenu.

« Vous êtes parvenu, dit-il, et je ne nie pas du tout que ce
« soit un grand résultat, à annuler les causes psychologiques
« de la hausse désordonnée des changes dans ces dernières
« années, à annuler ou à les neutraliser ou même, je peux
« dire, à les renverser ».

Il est alors évident que la crise antérieure était surtout une crise de confiance.

Et le progrès continue. La « chute verticale » du franc, brusquement enrayée, fait place à un rétablissement aussi progressif que rapide : quinze jours ne se sont pas écoulés depuis l'avènement du nouveau Ministère que la livre est descendue à 165, à l'affolement de ceux qui ont spéculé contre le franc. La

montée continuant le 18 Novembre, elle ne vaut plus que 127. La nécessité s'impose cependant de ralentir un mouvement qui, trop rapide, peut devenir préjudiciable. Le 9 Janvier, la livre fait 124 francs. Elle devait en rester là. La bataille du franc est gagnée.

La Caisse d'Amortissement prépare son large plan de suppression des Bons de la Défense à court terme de 1, 3 et 6 mois. L'opération réussira et les « grandes houles de remboursements » que redoutait M. Blum ne se produiront pas. La réduction sensible de la dette et surtout la consolidation de sa partie la plus dangereuse sera obtenue.

Équilibré enfin par la loi du 3 Août 1926, le Budget de 1926 se présente avec un excédent de recettes de 294 millions.

Recettes	39.952 millions
Dépenses	39.658 millions
Excédent	+ 294 millions

Celui de 1927, application pure et simple de la loi du 3 Août 1926, est voté sans douzième provisoire pour la première fois au cours de la treizième législature. La loi de Finances du 18 Décembre 1926 le fixe aux chiffres suivants :

Recettes (en milliers de francs).....	39.728.310
Dépenses	39.541.443
Excédent	+ 186.866

A première vue, ce budget peut sembler sensiblement équivalent au précédent, mais il ne faut pas oublier d'ajouter aux chiffres de 1927 les ressources retirées de la masse budgétaire et attribuées à la Caisse d'amortissement.

Exploitation du Monopole des tabacs	3.212 millions
Droits de mutation par décès.....	1.718 millions

Ces ressources, distraites du Budget, n'en ont pas rompu l'équilibre, grâce aux majorations draconiennes des impôts par la loi du 3 Août.

Voici en résumé la situation telle qu'elle se présente au début de cette année 1927.

Un grand pas a été fait, le premier, vers la régénération financière, mais tout n'est pas fini. Il reste beaucoup à faire. L'œuvre n'est qu'ébauchée ; il s'agit de la parachever. Amélio-

ré, sans doute, l'élément dans lequel se meut la nation est loin d'être parfait, et si les indices accusent une diminution du coefficient des prix de gros, celui des prix de détail a sensiblement augmenté. La vie est chère.

Il importe de persévérer dans l'effort et de ne pas désespérer, car la solution d'un problème aussi complexe ne peut s'obtenir immédiatement. De la patience et une ferme volonté sont les qualités maîtresses qui s'imposent à la fois au gouvernement et au pays. Une politique d'union doit dominer les partis.

Inaugurant, le 1^{er} Novembre 1927, le monument aux Morts de Briançon, M. Tardieu prononce ces paroles qui expriment bien l'état d'esprit nécessaire.

« La France, dit-il, en a assez des querelles au milieu des
« démolitions. Je ne crains pas de répéter ce que j'ai dit, il y
« a quelque temps, et qui a été commenté longuement dans
« la presse. Ce qu'il faut maintenant, c'est achever. Avant de
« recommencer à nous disputer, balayons chacun devant
« notre porte commune. Quand tout sera propre, alors seulement, en avant pour les Jeux Olympiques de la politique ».

Il faut avant tout achever de sauver le pays, restaurer complètement nos Finances, permettre la renaissance de toutes nos provinces. « L'opinion, ajoutera M. Tardieu, en a assez du côté spectaculaire des affaires françaises ».

Nous diviserons notre étude en quatre parties :

Première partie : Le projet gouvernemental.

Deuxième partie : Le projet de budget devant la Chambre.

Troisième partie : Le projet de budget au Sénat.

Quatrième partie : La Navette.

Dans un premier appendice, nous résumerons le bilan de la discussion.

Le deuxième sera consacré à l'étude des crédits additionnels. Cela nous permettra d'en dégager certaines observations.

Le troisième, enfin, rajeunira un peu ce sujet qui semble vieillot. Nous y donnerons un aperçu des budgets de 1929, 1930, 1931 et du projet de budget de 1931-1932.

PREMIÈRE PARTIE

Le Projet Gouvernemental

CHAPITRE I

Importance et Nature du Projet Gouvernemental

OEuvre principale et annuelle du Ministre des Finances, origine de toute la discussion parlementaire, le projet gouvernemental présente un vaste programme d'ensemble financier et politique, mais aussi économique et social, qui, par son importance, par sa nature même, mérite une attention toute particulière en tête de cette étude.

La loi de Finances dans ses grandes lignes n'est pas autre chose que ce projet plus ou moins modifié par l'initiative parlementaire. Certains crédits seront corrigés, d'autres ajoutés ou supprimés ; les prévisions de recettes (les voies et moyens) subiront également semblable sort. Tout ceci cependant ne présentera qu'une série de retouches partielles, qu'un ensemble de petits changements éparpillés tout au long de l'édifice, sans en altérer la nature intime originelle qui subsistera dans l'esprit du texte définitif.

L'idée gouvernementale ne cesse de dominer, tout spéciale-

ment la suite des débats du Budget de 1928. Un Ministre des Finances conscient de son rôle, surtout quand il possède la « certaine férocité » caractérisée par M. Thiers comme sa qualité maîtresse, ne renoncera pas à affirmer son programme et imposer ses conceptions par une volonté sans défaillance. Sans faire ici l'éloge de M. Raymond Poincaré, on ne peut s'empêcher de remarquer combien il en a incarné le véritable type. Sa volonté d'action initiale et irréductible, maintenue jusqu'au bout, a permis, nous le verrons, de conserver à peu près intact ce projet qu'il fallait à tout prix faire aboutir. Grâce à elle ont pu être surmontées les attaques incessantes dirigées contre l'équilibre et adopté un ensemble sagement basé sur les réalités du moment et seul capable, par sa nature, de répondre aux nécessités du redressement financier.

Nous essayerons dans notre étude de dégager le rôle du Ministre des Finances et du Gouvernement tout entier dans le sein même des Assemblées.

Le projet de budget, comme le budget lui-même, puisqu'il en est l'essence, possède, de toute évidence, à la fois un caractère politique et un caractère technique, si intimement liés d'ailleurs, qu'il semble impossible de les dissocier.

Pourtant on ne peut s'empêcher de remarquer la place prépondérante qu'y occupe le caractère politique. Il en est l'élément vivant, le principe fondamental.

Il apparaît sans conteste et nous ne saurions mieux nous exprimer qu'en citant ce passage d'un article publié dans « Revue de Science et Législation Financière » (1928, page 41), par M. Gaston Jèze, à l'opinion duquel nous nous rallions ici :

« Pour dresser un bon budget, pensait-on, il faut un comptable et cela suffit.

« C'est à mon avis, une erreur grossière.

« Le Budget est, avant tout, un acte politique. C'est le plan d'Action Gouvernemental pour une période à venir. C'est un programme de Gouvernement, proposé par l'exécutif à l'approbation du Parlement.

« La plupart des règles budgétaires ont un caractère nettement politique. « Ce ne sont pas des problèmes de Technique ».

« Plus exactement, la Technique est au second plan. Elle recherche si les solutions politiques les meilleures ont ou n'ont pas de mauvaises conséquences techniques.

« III. — Par exemple, les considérations d'ordre politique conduisent à faire connaître au pouvoir exécutif un rôle

« tout à fait prépondérant dans la confection du Budget. Il est naturel que le Gouvernement dresse « seul » le Budget, « puisque c'est son programme d'action pour la prochaine « période Financière ».

Loin d'être particulière au budget de 1928, la prédominance de l'élément « Politique » exprimée dès l'origine aux termes de l'exposé des motifs s'y dégage plus nettement peut-être qu'à d'autres époques et ne cesse de conduire l'action du Gouvernement au cours de toute l'élaboration de la loi de Finances.

Les idées directrices qui ont guidé le Gouvernement (1) et spécialement le Président du Conseil, Ministre des Finances, M. Poincaré, dans l'établissement de la loi des Finances, apparaissent nettement sous un jour de politique pure : Il s'agit d'atteindre et obtenir définitivement le redressement national. La solution en est trouvée mais il est nécessaire encore de poursuivre la réparation des erreurs commises, établir une situation stable et raisonnable qui permettra de délivrer les esprits de cette obsession d'incertitude et d'incrédulité dans l'effort, de garantir et préparer l'avenir et rendre à la France la confiance en elle-même et en son gouvernement.

Quel en fut le moyen ? Ce fut de continuer, parachever l'œuvre encore jeune de l'assainissement financier, entreprise depuis les sombres heures du 21 Juillet 1926, vouloir l'équilibre du budget, qualité récente, obtenue après coup en 1926 et pour la première fois normalement en 1927, éviter tout douzième provisoire qui pourrait être néfaste ; donner à la situation péniblement acquise et au prix de quels efforts, un caractère de stabi-

(1) La composition du cabinet en 1927 était la suivante :

Ministre des Finances : M. Raymond POINCARÉ, Président du Conseil.
Ministre de la Justice, Garde des Sceaux : M. BARTHOU.
Ministre des Affaires Etrangères : M. Aristide BRIAND.
Ministre de l'Intérieur : M. Albert SARRAUT.
Ministre de la Guerre : M. PAINLEVÉ.
Ministre de la Marine : M. Georges LEYGUES.
Ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts : M. HERRIOT.
Ministre du Commerce et de l'Industrie : M. BOKANOWSKI.
Ministre du Travail, de l'Hygiène, de la Prévoyance et de l'Assistance Sociale : M. André FALLIÈRES.
Ministre des Colonies : M. LÉON PERRIER.
Ministre de l'Agriculture : M. QUEUILLE.
Ministre des Travaux Publics : M. André TARDIEU.
Ministre des Pensions : M. Louis MARIN.

lité digne de récompenser les bonnes volontés. Enfin établir et consolider les bases nécessaires à la revalorisation monétaire.

L'« Expérience Poincaré » fut un grand exemple budgétaire de la « Technique » mise au service de la politique ».

Considérées cependant comme principale solution du problème général, les considérations financières pures ne furent pas légèrement traitées par le gouvernement d'Union Nationale qui, loin de donner à la politique une importance exclusive, a voulu également s'appuyer sur les principes techniques classiques.

Un équilibre budgétaire rigoureux est le but primordial vers lequel vont tendre tous ses efforts. Il l'a déjà réalisé pour deux exercices ; il est nécessaire de confirmer la situation. Equilibrer le budget, s'il en est le grand principe n'est pas l'unique souci de son programme. Il s'agit aussi d'alléger l'avenir, d'équilibrer la Trésorerie et libérer la dette flottante du poids de l'énorme dette à court terme. La tâche est déjà commencée, il faut la continuer. On y arrivera par le système des remboursements échelonnés, par une conversion de la dette à court terme en dette à long terme.

Sans augmenter encore les charges de la Nation, le cabinet Poincaré veut chercher le moyen, par le maintien du statu quo, de réaliser ce vaste idéal : Pas d'augmentations de taxes ni d'impôts, mais pas de dégrèvements non plus : Le moment n'est pas encore venu. Ce sera pour plus tard. Il s'agit de faire preuve de prudence dans la distribution des crédits et d'alimenter ces crédits avec les ressources existantes sans procéder à de nouvelles demandes. Les traitements des fonctionnaires, des serviteurs et des employés de l'Etat méritent bien d'être mis au niveau du coefficient du prix de la vie, mais une telle œuvre qui, réalisée en bloc, serait funeste pour les finances publiques, doit s'effectuer judicieusement et graduellement par paliers. La situation, aussi stable qu'elle paraisse, n'a pas encore un caractère définitif. Le franc jouit bien évidemment d'une stabilisation de fait par une revalorisation inespérée. L'effort doit cependant continuer et tout gaspillage être proscrit. La « Grande Pénitence » tend à sa fin, mais tout faux-pas peut ramener les mauvais jours et être funeste. Le pays ne doit pas, ne peut pas l'oublier, il faut qu'il en ait conscience.

Voici dans l'ensemble les grands principes qui dominent la technique du projet.

Cette double nature du programme budgétaire du gouvernement, qui ressort de l'exposé des motifs, ne cessera de se confirmer, par la suite, jusqu'au vote de la loi de finances. Nous verrons plus loin, dans nos analyses successives, qu'elle s'est toujours affirmée avec la même vigueur.

Le Gouvernement, convaincu de la confiance du pays dans son œuvre, n'hésitera pas à poser la question de confiance, en toutes circonstances et dans tous les domaines, chaque fois que les prétentions parlementaires viendront heurter les principes inséparables d'une mission difficile à remplir mais vaillamment acceptée.

CHAPITRE II

Le Dépôt du Projet

Pour être conséquent avec lui-même, le gouvernement qui a mis de l'ordre dans la situation doit veiller par dessus tout au vote du Budget de 1928 avant la fin de l'année. L'équilibre en temps voulu est la base du système. Une année entière s'offre pour atteindre le but, il ne faut pas la gaspiller, mais au contraire l'employer à un travail ininterrompu et de tous les instants.

Il est surtout d'impérieuses raisons de ne pas l'oublier pour le budget de 1928. La fin de la législature — et d'une législature plutôt tourmentée — approche. C'est une période critique pendant laquelle généralement la générosité des députés-candidats s'exerce au détriment de l'équilibre budgétaire. Les surenchères électorales au sein du Parlement sont à craindre qui pourraient bien apporter certain retard.

Il importe donc que le Gouvernement donne, cette année, plus que jamais peut-être, à l'opinion publique, qui a les yeux fixés sur lui, l'impression très nette qu'il continue d'appliquer avec fermeté son programme.

Le 7 avril 1927, au cours de la deuxième séance de la Chambre, M. Fernand Bouisson, Président, donnant lecture du dépôt de projet de loi, annonce entre autres, celui du projet de Budget.

« J'ai reçu de M. le Président du Conseil, Ministre des Finances, un projet de loi portant fixation du Budget Général de l'Exercice 1928.

« Le projet de loi sera imprimé sous le n° 4.310, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la Commission des Finances » (assentiment).

En réalité, rien n'est distribué, rien n'est renvoyé à la Commission des Finances de la Chambre. Le dépôt du Budget est effectué le 7 avril sans doute, mais c'est, suivant la formule connue, un « dépôt en blanc », un dépôt fictif, c'est-à-dire que ni l'exposé des motifs, ni les fascicules représentant le détail des crédits demandés ne sont apportés réellement.

N'importe, les esprits sont satisfaits, ceux qui ne sont pas au courant du procédé le sont pleinement et les initiés savent que, s'occupant de la question, le Gouvernement ne saurait tarder de faire le dépôt réel.

Cette formalité accomplie, à première vue, sans grande signification, a cependant un but et elle doit avoir un résultat ; grâce à elle la Commission des Finances n'aura pas pour se mettre au Travail, à attendre la rentrée de la Chambre. Elle est, en droit parlementaire, régulièrement saisie.

Faut-il critiquer cette manière d'agir et incriminer le Gouvernement de son retard et même la Commission des Finances, comme d'aucuns l'ont fait, de son inaction. Nous ne le croyons certes pas.

La Commission des Finances est ici hors de cause, Si elle ne commence pas son travail, c'est qu'elle ne le peut pas, faute d'éléments.

Quant au Gouvernement, on le comprend fort bien. Mettre sur pieds un monument de pareille importance est chose délicate, et nul n'ignore le lourd travail qui incombe aux services de l'Administration des Finances et les grands problèmes qui se posent à l'attention du Ministre pour la préparation et la mise au point du budget de 1928.

On ne peut se borner simplement qu'à constater un fait.

Finit le mois d'avril, sans apporter rien de nouveau. Le 2 mai M. Raymond Poincaré, à l'ouverture du Conseil Général de la Meuse, dont il est le Président, annonce qu'il met la dernière main au Budget qui s'équilibrera « sans augmentation d'impôts ». Ce n'est plus maintenant qu'une question de jours.

Très peu de temps après, le Gouvernement fait annoncer que le projet sera prêt le 25 mai et aussitôt communiqué à la Commission des Finances qui pourra, étant donné les circonstances, presser ses délibérations.

A la date fixée, les documents sont prêts et le 26, M. Raymond Poincaré est entendu par la Commission. Mais il manque un élé-

ment important, l'exposé des motifs qui n'est pas encore rédigé. Néanmoins, le Président du Conseil expose les principes sur lesquels est établi le projet et entre autres :

« Point d'impôts nouveaux, un équilibre réel des recettes
« et des dépenses, telles sont les idées essentielles qui ont pré-
« sidé à l'élaboration du Budget de 1928. En s'unissant au
« Gouvernement, pour sauvegarder cette politique Financière,
« la Commission des Finances de la Chambre aura fait preu-
« ve de sagesse ».

Le 27 juin seulement la Commission des Finances recevra de M. Poincaré l'exposé des motifs du Budget. La distribution du premier volume n'en sera faite à la Chambre que le 29.

D'ores et déjà cependant, la Commission peut commencer son travail et il faut lui reconnaître cette justice qu'elle l'entreprend sans retard.

★ ★

Remarquons enfin, que le fait de la production des pièces gouvernementales, un long mois après le dépôt officiel du projet sur le Bureau de la Chambre, n'empêchera pas ce derrier d'être revêtu de cette formule de promulgation : « Fait à Paris, le 7 avril 1927. Gaston Doumergue..... ».

CHAPITRE III

Etude du contenu du projet de Loi portant fixation du Budget général de l'Exercice 1928 et des Etats Législatifs

Imprimé par les soins de l'Imprimerie Nationale, le projet de loi de Finances se présente sous l'aspect imposant de deux ou trois gros volumes in quarto, à couverture bleu vert et d'inégale épaisseur, dont l'ensemble comprend plusieurs milliers de pages.

Celui de l'exercice 1928 est contenu en deux ouvrages dont le second constitue la masse la plus importante. Nous ne nous occuperons pas ici de ce dernier qui ne présente qu'un intérêt très relatif. C'est le volume des annexes habituelles, suivant le projet, et développant dans leurs détails les chapitres du Budget des dépenses.

Pour chaque Ministère une préface, petit exposé des motifs en réduction, accompagnée de documents explicatifs, y justifie les réductions ou les augmentations de crédit, renseigne sur le personnel et le matériel et met en relief les services sur lesquels devra spécialement s'arrêter l'attention du Parlement. Les chapitres sont subdivisés dans leurs plus petits éléments en paragraphes et même en articles (ainsi par exemple, on pourra connaître les émoluments de tel juge de paix ou le traitement de tel ou tel fonctionnaire).

Le premier volume dont le nombre de pages pour 1928 est de 461 contient uniquement — et lui seulement — le texte même du projet, et sous une forme résumée et complète, ses diverses annexes et l'ensemble des documents qui ont présidé à son exé-

cution et doivent le justifier. Il est divisé en 3 parties dans l'ordre suivant :

- 1° Exposé des motifs et annexes à l'exposé des motifs ;
- 2° Projet de loi ;
- 3° Etats législatifs.

Le projet est revêtu de cette étiquette :

« N° 4310 (1^{er} Volume)
« Projet de Loi présenté à la Chambre des Députés portant
« fixation du Budget Général de l'Exercice 1928.
« Annexe au procès-verbal de la deuxième Séance du 7
« avril 1927 ».

Il est déposé par décret sur le bureau de la Chambre.

« Le Président de la République Française,
« Décrète :
« Le projet de loi, dont la teneur suit sera présenté à la
« Chambre des Députés par le Président du Conseil, Ministre
« des Finances chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion ».

Les projets des Budgets actuels sont tous calqués d'après le même plan, leur contenu et leur étendue seuls sont variables.

Dans la loi de Finances, nous le verrons, et c'est fort logique, ne subsistent plus que le texte et les états, évidemment modifiés, mais le plan de chacun en reste identique.

Cette identité va nous permettre de procéder à une seule analyse de leur contenu avec, bien entendu, les chiffres initiaux présentés par le Gouvernement, puisque c'est sur ceux-ci que va se baser la discussion.

Nous laisserons de côté ici l'exposé des motifs et ses annexes que nous réservons pour le prochain chapitre et nous ne nous occuperons que du Texte de la loi et des Etats Législatifs.

I

Le Projet de Loi

Comme tout projet de loi, celui de la Loi de finances est divisé en articles. Certains de ces articles renvoient à des « Etats annexes » divisés en chapitres classés alphabétiquement. Ces Etats font « partie intégrante » du projet et sont englobés dans le vote des Chambres. Il importe de ne pas les confondre avec

d'autres états annexes qui figurent seulement dans le projet au titre de documents explicatifs et de ne pas les assimiler non plus aux documents annexes de l'Exposé des motifs.

Le projet de Budget de 1928 est divisé en 5 titres et 106 articles. Les titres représentent les divisions principales et renferment chacun un plus ou moins grand nombre d'articles.

Enfin, la classification qu'il adopte se retrouve actuellement encore dans le texte de 1930-31. La voici :

Titre I : Budget général.

Titre II : Budgets annexes.

Titre III : Services spéciaux du Trésor.

Titre IV : Dispositions de Service.

Titre V : Moyens de service et Dispositions annuelles.

TITRE I. — *Budget Général*

Il est assez curieux de voir en subdivisions un titre qui figure déjà comme estampille capitale de la loi de Finances, et il serait fort compréhensible que cette dernière se réduisit à lui tout seul. Mais une discussion sur ce sujet, nous mettant aux prises avec le principe de l'unité budgétaire, nous ferait sortir du cadre de notre étude, aussi ne la soulèverons-nous pas.

Ainsi que le définit fort bien M. Allix, ce titre « englobe toutes les dépenses et toutes les recettes de l'Etat qu'on n'a pas cru devoir détacher de l'ensemble, pour en faire des Budgets spéciaux. C'est lui qui est donc chargé de faire face, au moyen de ressources normales, à tous les services permanents et réguliers qui rentrent dans les attributions essentielles de l'Etat » (1).

8 articles seulement, ils seront portés à 42 dans la loi, et répartis entre trois paragraphes, se partagent dans le projet cette division de beaucoup la plus importante.

Les trois paragraphes habituels sont les suivants : Crédits ouvert (Dépenses) impôts et revenus autorisés (base exclusive des recettes). Evaluation des voies et moyens (recettes).

Le paragraphe I^{er} ne comporte qu'un seul article, le fameux article I^{er} qui, à lui seul, contient, en résumé, le bilan des dépenses. Attendu toujours anxieusement, c'est lui qui attire tous

(1) M. ALLIX : *Traité Elémentaire de Science des Finances et de Législation financière*, 5^e édition, p. 69.

les regards, fixe toutes les attentions. Il matérialise l'esprit du budget autour duquel tous les autres éléments vont graviter.

La distinction des crédits est faite par nature de dépenses :

« Des crédits sont ouverts aux Ministères pour les Dépenses « du Budget Général de l'Exercice 1928, conformément à « l'Etat A, annexé à la présente Loi.

Ces Crédits s'appliquent :

1° A la dette publique pour.....	21.054.512.878
2° Aux pouvoirs publics pour.....	73.798.500
3° Aux Services Généraux des Ministères pour.....	18.810.256.900
4° Aux frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics pour.....	1.168.385.293
5° Aux remboursements, restitutions et non valeurs pour	420.998.600
Total	41.527.952.171

Cette classification, éloquent par elle-même, s'explique toute seule. Etablie de façon fort rationnelle, elle fait ressortir l'importance des grands chefs de dépenses. Ces cinq parties ne se retrouvent évidemment pas intégralement dans le Budget de tous les Ministères. Le Ministère des Finances, et c'est fort compréhensible, les englobe toutes. La troisième partie seule est commune. Il ne peut en être autrement, le terme « Services généraux des Ministères » désignant pour chacun les éléments dont il a à assurer l'existence et le fonctionnement (Administration Centrale et Régionale, personnel, matériel et organismes divers), ainsi que l'ensemble des charges permanentes ou passagères qui entrent dans ses attributions.

La deuxième partie « Pouvoirs Publics » s'applique à la dotation du Président de la République à ses frais de maison, de voyage, de déplacement et de représentation, aux dépenses administratives des Chambres et aux « Indemnités » (sic) des députés et sénateurs. Mise à la charge exclusive du Ministère des Finances, elle est de beaucoup la moins importante (cela se conçoit).

La cinquième partie : « Remboursements, restitution et non valeurs » constituent les « déchets de perception ». Il faut *restituer* des taxes indûment perçues, « porter en non-valeurs des cotes irreouvrables », *rembourser* à la sortie de certains produits les droits de douanes perçus à leur entrée » (Draw Backs), etc...

Le deuxième paragraphe « Impôts et Revenus autorisés » englobe toutes les nouvelles dispositions fiscales, des modifications de tarifs ou des règles d'impositions pour l'exercice visé. Il est clôturé par un article de style (article 7 du projet) ainsi conçu :

« Continuera d'être faite pour 1928, conformément aux lois « existantes, la perception de divers droits, produits et revenus, « énoncés dans l'Etat B annexé à la présente loi ».

Nous résumerons ci-après dans l'étude des Etats Législatifs le contenu de l'Etat B où la liste des recettes de l'Etat est classée d'après une règle méthodique qui se retrouve dans l'Etat C (Evaluation des voies et moyens). C'est à l'énumération de l'Etat B que le dernier article de la loi de Finances, sacramentel et de style, se réfère quand il formule ses sévères sanctions contre tous ceux qui enfreindraient le cadre des contributions autorisées législativement.

Le troisième et dernier paragraphe du titre « Evaluation des voies et moyens » n'a qu'un seul article, en l'occurrence le N° 8.

Article Huit : « Les voies et moyens applicables aux dépenses du Budget général de l'Exercice 1928 sont évalués conformément à l'Etat C, annexé à la présente Loi à la somme de quarante-deux milliards cent soixante millions six cent quatre-vingt-deux mille six cent cinquante-et-un francs (42.160.682.651 frs).

Total général du Budget des recettes de l'Etat, ce chiffre représente le montant global des ressources évaluées, tant des produits recouvrables en France que de ceux recouvrables en Algérie. Comparé à la somme de l'article premier, il sert à établir la Balance du Budget et à en faire ressortir l'équilibre ou le déséquilibre. D'ores et déjà, nous pouvons dire que l'aperçu est fort incomplet. De ce chiffre des recettes, en effet, sont exclus plusieurs éléments importants qui pèsent eux aussi sur le contribuable : produit de la taxe de première mutation et de la vente des tabacs affectés à la Caisse autonome et produits de l'exploitation des P. T. T. (objet d'un budget annexe distinct), etc...

TITRE II. — *Budgets annexes*

Ce titre (articles 9 à 23 inclus) débute par l'article principal qui en fixe le montant équilibré. L'équilibre existe toujours dans les écritures des dix budgets annexes :

Article 9. — « Les Budgets annexes rattachés pour ordre au

Budget général sont fixés, en recettes et en dépenses, pour l'exercice 1928, à la somme de quatre milliards neuf cent soixante-dix-neuf millions six cent treize mille trois cent quatre-vingt-seize francs (4.979.613.396 francs) conformément à l'Etat E annexé à la présente loi ».

Relatifs à des questions de détail, les autres articles contiennent des dispositions particulières à certains de ces budgets.

TITRE III. — *Services spéciaux du Trésor* (1)

Deux articles se partagent ce titre :

Article 24 : « Il est ouvert aux Ministères des Affaires Etrangères, de la Guerre et du Travail, de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociales, pour l'exercice 1928, au titre du compte spécial « Entretien des troupes d'occupation en pays étrangers » dans les conditions fixées par l'article 59 de la loi du 31 Décembre 1920, des crédits s'élevant ensemble à la somme de cinq cent soixante-dix-huit millions six cent trente mille francs (578.630.000 francs) et répartis par Ministère et par Chapitre, conformément à l'Etat D annexé à la présente loi.

« Il sera pourvu à ces dépenses au moyen d'un prélèvement d'égale somme sur le produit des versements de l'Allemagne, inscrit au compte spécial du Trésor intitulé « Versements de diverses puissances en exécution des traités de paix ».

Article 25 : « Est fixé à trente-six millions huit cent quatre-vingt-quinze mille marks or (36.895.000 marks or) au maximum et réparti par chapitre, conformément à l'Etat D bis annexé à la présente loi, le total des prestations en nature reçues en vertu des articles 8 à 12 de l'arrangement rhénan ».

Sans faire ici l'étude des services spéciaux en général, nous donnerons néanmoins la signification et la raison d'être de ces deux dispositions.

Apparut un jour (Loi de Finances du 31 Juillet 1920, 2^e partie, articles 140 à 152), le « Budget des Dépenses recouvrables sur les versements à recevoir en exécution des Traités de Paix ».

(1) M. STOURM les a fort bien définis ainsi : « Les services spéciaux du Trésor puisent directement au Trésor, en dehors des Budgets, les ressources dont ils ont besoin, jusqu'à ce que leurs recettes équilibrent leur dépenses ».

(RENÉ STOURM : « Le Budget », 5^e édition, p. 253).

Après avoir présenté des effets éminemment fâcheux, il est supprimé par la loi de Finances du 13 Juillet 1925 et incorporé intégralement au Budget général.

Suivant des règles de comptabilité compliquées à plaisir, il fonctionnait avec deux comptes spéciaux : « Versements de diverses puissances en exécution du Traité de Paix » et « Dépenses et versements en exécution du Traité de Paix ». Le jeu de ces éléments était encore embrouillé par la présence d'un troisième compte « Entretien des Troupes d'occupation en pays étrangers », plié à toutes les règles budgétaires (crédits inscrits, votés par chapitres et réglés définitivement par la loi de Finances).

Si le compte spécial « Dépenses et versements en exécution du Traité de Paix » a disparu, par contre ont été maintenus les deux autres « Versements de diverses puissances » et « Entretien des Troupes... »

Les lois de Finances de 1925 (art. 181) et du 29 avril 1926 (art. 103) ont organisé le premier de ces deux comptes et réglé ses applications ; quant au second il a conservé ses caractères et toutes ses qualités budgétaires, ainsi que le constate l'état D et l'article 24.

Ce dernier détermine le jeu de ces deux comptes spéciaux débiteurs dans leurs rapports respectifs, le tout dans le but d'assurer le fonctionnement du service de l'Entretien des Troupes en pays Rhénan.

L'article 25 n'est que l'exécution d'une prescription législative contenue dans l'article 101 de la loi de Finances du 29 avril 1926.

« A partir du 1^{er} janvier 1926, le compte spécial « Versements de diverses puissances en exécution des Traités de « Paix », sera crédité du montant des prestations reçues en « vertu des articles 8 à 12 de l'arrangement rhénan.

« Le total des prestations en nature visé ci-dessus ne pourra « dépasser un maximum fixé chaque année par la loi de Finances et réparti par chapitre conformément à un état annexé au Budget ».

Tout cela n'est malheureusement que de l'histoire ancienne.

Un seul service spécial fait donc actuellement l'objet d'une disposition particulière et précise dans le texte du Budget Général. Quant aux autres services spéciaux existants (très nombreux et dont une partie seulement a été incorporée, fondue dans la loi de Finances), ils en sont encore exclus, évoluant dans une

sphère mystérieuse et représentent autant de « petits Budgets occultes » s'alimentant de ressources de Trésorerie, ignorées du Budget.

Le Ministre des Finances de 1899, au cours de son exposé des motifs du Budget de 1900, a très bien caractérisé le trouble apporté dans les finances par leur multiplication.

« Les comptes de services spéciaux sont des comptes fort
« dangereux dont l'usage est bien près de l'abus et qui en-
« gagent l'Etat sur une pente singulièrement glissante. Aussi
« cherchons-nous, en ce moment même, à en supprimer la
« plupart dont nous n'apercevons pas la raison d'être et dont
« l'existence ne nous paraît avoir d'autre résultat que d'obs-
« curcir notre comptabilité alors que, dans un pays libre,
« avec un régime d'opinion, il faut que le Parlement et le
« Public puissent lire les Finances du Pays ».

Afin de corriger dans la mesure du possible une obscurité dont les dangers peuvent être si lourds de conséquences, une initiative excellente a été prise par l'article 26 de la loi des Finances du 12 août mil neuf cent dix-neuf.

« Il sera annexé à chaque projet de Loi portant fixation du
« Budget d'un exercice l'énumération des Services spéciaux
« du Trésor et des comptes spéciaux de divers services pu-
« blics, ainsi que l'état de développement de ces services et
« comptes pendant l'année qui aura précédé le dépôt du pro-
« jet et leur situation au 1^{er} janvier de l'année en cours ».

Nous verrons plusloin, d'une manière succincte d'ailleurs, au cours de l'étude des annexes à l'Exposé des motifs, l'état des comptes spéciaux soumis à l'appurement, en vertu de la loi du 1^{er} décembre 1922 qui a institué un service chargé de cette mission.

TITRE IV. — *Dispositions spéciales*

Inauguré par la Loi Budgétaire du 13 avril 1898, ce titre, confondu auparavant avec le suivant, est destiné à recevoir et exprimer, à part, des dispositions nouvelles qui, soit par leur spécialité (ajournement de service, prorogations d'emploi, autorisation d'un emprunt à lots...) ou leur permanence (relèvement de pensions, créations d'organismes ou d'emplois, abrogations ou modifications de dispositions législatives existantes) ne sont pas appelées à réapparaître dans les Budgets suivants. « Il comprend

« les dispositions introduites pour la première fois dans la loi de Finances et non destinées à y prendre place annuellement ».

Dans ce cadre sont rassemblées et insérées les réformes financières et budgétaires, mais aussi, souvent, des dispositions législatives proprement dites constituant ces « adjonctions budgétaires » contre lesquelles M. Gourju s'est autrefois élevé dans une phrase restée justement célèbre :

« La loi de Finances devient de plus en plus, chaque année, une espèce de pandémonium où l'on trouve de tout, même de la finance, où tout est remué, où toutes les innovations sont proposées sur toutes espèces de matières, souvent à tort et à travers, sans aucune étude préalable, au risque même de léser de graves intérêts ou de commettre des absurdités » (Sénat, séance du 6 avril 1906).

Il faut reconnaître ce mérite aux Budgets actuels, grâce évidemment aux dispositions réglementaires prises pour éviter les abus, de rester dans les limites de leur caractère financier et d'exclure presque totalement les sujets qui doivent leur rester étrangers.

Les 28 articles du projet (art. 26 à 53) portés à 53 dans la loi de Finances (art. 62 à 115) ont su sans altération garder leur véritable caractère.

TITRE V. — *Moyens de service et Dispositions annuelles*

Dernière partie du texte budgétaire, ce titre en constitue la division la plus étendue : 52 articles dans le projet gouvernemental (54 à 106), 63 dans la loi de Finances (116 à 179). A l'encontre du précédent, les dispositions qui y sont contenues présentent un caractère de permanence qui les fait réapparaître dans chaque Budget. La plupart de ces articles sont des clauses de style, reproduites ou à reproduire dans les lois de Finances successives et, jusqu'à nouvel ordre, destinées à en faire la matière habituelle et nécessaire. La rédaction elle-même du titre exprime bien la nature des sujets fort divers qu'il englobe.

Ces dispositions ne font l'objet d'aucun classement de la part du législateur, mais quelques auteurs en ont cependant entrepris la sélection. M. Stourm, entre autres, a opéré leur division fort judicieusement en 3 catégories : *Dispositions de Trésorerie*, *Dispositions Budgétaires* et *Dispositions d'Ordre ou formalités*.

Voici l'explication qu'il apporte à sa répartition tripartite :

« Les dispositions de Trésorerie concernent les Bons du Trésor, les bons de la Ville de Paris, les obligations à court terme.

« Les dispositions Budgétaires s'appliquent, soit à des engagements de Crédit, soit à des engagements de Travaux.

« Engagements de crédits, quand la loi, comme pour les inscriptions de pensions, les chemins vicinaux, les créations et constructions d'écoles, autorise le Ministre à s'engager pour une somme déterminée, imputable sur les crédits de l'Exercice courant ou des exercices ultérieurs.

« Engagements de Travaux, quand l'Etat effectue, ou fait effectuer des Travaux avec des fonds autres que les siens, dont il remboursera le montant au moyen d'annuités à longue échéance.

« Enfin, des dispositions d'ordre prescrivant des formalités qui se passent de commentaires.

Nous allons mentionner les principaux articles en les prenant simplement dans l'ordre où ils se présentent dans le texte. Les numéros et les chiffres que nous indiquerons se rapportent non point au projet, mais à la loi des Finances, étant plus intéressant à connaître et facilitant le report à un texte seul possible de consulter.

Le Titre commence en son article 116 par la nomenclature « des Services votés ».

« La nomenclature des services votés, pour lesquels il peut être ouvert par décrets rendus en Conseil d'Etat, des crédits supplémentaires pendant la prorogation des Chambres, en exécution de l'article 5 de la loi du 14 décembre 1879 est fixée, pour l'exercice 1928, conformément à l'Etat F annexé à la présente loi ».

Cet article s'explique de lui-même et est inséré dans le Budget, conformément aux prescriptions de la loi de 1879. Rappelons seulement que celle-ci formule toutes les règles aujourd'hui en vigueur de la matière des crédits additionnels.

Viennent ensuite des inscriptions de pensions Civiles (117), Militaires des Colonies (119), Militaires (118) et de Guerre (120). Ensemble 429.750.000 francs de « crédits d'inscriptions » ouverts à ce titre aux Ministères des Finances, des Colonies et des Pensions.

Un mot d'explication est nécessaire sur le sens de ce terme

« Crédits d'Inscriptions ». Il existe en la matière deux espèces de crédits, ceux-ci et les « Crédits de Paiement ».

Les Crédits de Paiement figurent annuellement au Budget Général à la charge du Ministère des Finances dans la section de la Dette Publique où ils occupent, pour un total de 7.553.924.540 francs, toute la rubrique « Dette viagère ». Ils représentent le montant du service annuel des pensions déjà inscrites.

Mais que faire si de nouvelles pensions sont accordées. Il faut pourtant prévoir leur éventualité. Pour cela, la loi de Finances donne une autorisation préalable et limitée, par l'établissement de ces crédits spéciaux, dits « Crédits d'Inscription », qui constituent pour ainsi dire une sorte de « Rallonge éventuelle » aux Crédits de Paiement.

Puis c'est l'article 122 qui fixe le « montant des Bons de la Caisse Municipale » (200 millions) et des obligations à court terme (25 millions) que la ville de Paris est autorisée à émettre en 1928.

L'article 123 porte pour le Ministre de l'Intérieur autorisation d'engagement, pour l'année 1928, (conformément à la loi du 12 mars 1890 et du décret du 10 avril 1914), de subventions, limitées à 30 millions de francs, au bénéfice des Communes pour le programme vicinal de 1929, ces crédits d'engagement devant être imputables, tant sur les crédits de l'Exercice que sur les crédits ultérieurs.

Cet article est suivi de nombreux autres qui contiennent fixation de l'effectif budgétaire total des troupes de terre et de mer (officiers, sous-officiers, hommes de troupe et marins de tous grades des équipages de la flotte), celui des Ingénieurs des Directions des Travaux entretenus en 1928 sur le Budget de la Marine, pour la direction des constructions navales, etc...

Sont également fixés limitativement divers engagements de dépenses à la charge du Trésor que certains ministres (Guerre, Marine, Instruction Publique) sont autorisés à faire et auxquels il sera pourvu, comme les articles l'indiquent, soit au moyen de crédits « en sus des crédits ouverts par la présente loi » soit par imputation sur les crédits d'exercices ultérieurs (installation de pelotons de Garde Républicaine mobile (131), programme des fabrications de l'aéronautique (132) (143), Constructions et matériels neufs de la Guerre (133), Exécution du programme naval (142), Constructions scolaires (146, 147, 148).

Ces diverses dispositions, noyées dans l'ensemble, ne présentent à première vue, aucun aspect inquiétant. Elles ont cependant des conséquences plus importantes puisqu'elles « débordent du cadre » du budget et, pesant sur le Trésor, elles grèvent l'avenir. Elles sont une anticipation sur les exercices ultérieurs dont elles engagent la responsabilité.

A cette même pratique se rattachent les articles 164-165 relatifs aux autorisations données aux Compagnies de chemins de fer en application des conventions de 1883 et de 1921.

Aux termes de ces conventions, l'Etat a pris à sa charge la part la plus importante des frais de travaux nouveaux à exécuter. Mais il lui est difficile d'y pourvoir par un prélèvement sur les ressources courantes ; aussi a-t-il demandé aux Compagnies de lui en faire l'avance. Ces dernières sont chargées d'emprunter au moyen d'obligations amortissables dans le but de lui fournir les sommes nécessaires. C'est par le moyen d'annuités qu'il couvre les Compagnies pour le service de l'amortissement des emprunts. « Il commence ainsi par se faire avancer par les Compagnies la subvention qu'il leur accorde et s'acquitte ensuite envers elles au moyen de paiements fractionnés répartis sur une série de Budgets.

« C'est pour l'empêcher d'assumer des engagements trop lourds, dont la charge n'apparaîtra que dans les budgets futurs, que chaque loi de Finances limite, pour l'année, le montant des Travaux à exécuter dans ces conditions » (1).

Dans ce but, l'article 164 fixe à 3.230 millions de francs le montant total des obligations que les grands réseaux d'Intérêt Général sont autorisés à émettre en 1928, pour quelque cause que ce soit.

Il se termine ainsi : « Le Ministre des Finances est en outre autorisé à émettre en 1928 au titre des réseaux d'Etat des obligations jusqu'à concurrence du montant total des avances non encore remboursées consenties par l'Etat au cours des services antérieurs. »

L'article 165 limite au plafond maximum de 254.140.000 frs les travaux de lignes nouvelles à exécuter pendant l'année 1928 sur les grands réseaux et renvoie à l'Etat II « Etat des lignes de chemins de fer dont le Ministre des Travaux Publics est autorisé

(1) M. ALLIX, op. cit., p. 79-80.

à entreprendre ou continuer les travaux en 1928 » puis il poursuit en ces termes :

« Les versements des Compagnies seront portés à un compte « intitulé « Fonds de concours » versés par les Compagnies « de Chemins de Fer en exécution des conventions de 1883 et « de 1921.

« Les crédits nécessaires au paiement de dépenses seront « ouverts par décrets de fonds de concours, à mesure de la « réalisation des versements effectués par les Compagnies.

« Les crédits non employés à la fin de l'exercice 1928 et les « ressources correspondantes ne pourront être reportés aux « exercices suivants qu'en vertu d'une Loi » (1).

Enfin, il renvoie à l'Etat I « Etat des lignes de chemins de fer dont le Ministre des Travaux Publics est autorisé à faire entreprendre ou continuer les Travaux en 1928, sur les fonds spéciaux ».

Notons ici que les annuités et les charges résultant des Réseaux font l'objet d'un Budget spécial, dénommé dans la pratique « Budget des Conventions et garanties d'Intérêts » qui est voté séparément du Budget des dépenses des Travaux Publics dont il fait pourtant partie, sous la rubrique « Chemins de Fer » (chapitres 103 à 122 de la loi). Ce Budget s'élève pour l'exercice 1928 à la somme de 519.801.250 fr.

Intéressant à connaître est aussi l'article 145.

« Le Ministre de la Marine est autorisé à continuer ou à « entreprendre dans les arsenaux et à commander à l'Indus- « trie les bâtiments dont les noms figurent aux Etats G et « G bis annexés à la présente loi.

« Le Ministre de la Marine ne pourra, dans le courant de « l'année 1928, mettre en chantier d'autres bâtiments que « jusqu'à concurrence d'un déplacement total de 2.000 ton- « nes ».

Nous verrons plus loin le contenu de ces deux Etats.

Comme autres articles présentant un intérêt particulier, on peut citer :

Article 170. « Engagements pour l'extension et l'amélioration de l'outillage national ».

Article 171. « Le montant des sommes que le Ministre des Finances est autorisé à avancer au Crédit National pour le règle-

(1) Nous verrons en fin de cette étude les « Lois de reports ».

ment en espèces des indemnités de dommages de guerre, pendant l'année 1928, est fixé à 1.250 millions de francs. »

Article 172. « Des prestations en nature prélevées sur les livraisons effectuées par l'Allemagne, en exécution des Traités de Paix, seront mises à la disposition des Sinistrés pendant l'année 1928 en règlement des indemnités pour dommages de guerre jusqu'à concurrence d'une valeur de 600 millions de francs ».

Trois articles purement de style clôturent cette longue suite.

L'article 177. « La nomenclature des renseignements à fournir aux Chambres par les différents Ministères ou¹ services est fixée, pour l'année 1928, conformément à l'Etat J annexé à la présente Loi.... »

L'article 178 (105 du projet).

« Il est interdit aux Ministres de prendre des mesures nouvelles entraînant des augmentations de dépenses imputables sur les crédits ouverts par les articles 1^{er}, 43 et 60 » (1^{er}, 9 et 24 du projet) « et qui ne résulteraient pas de l'application des lois antérieures ou de dispositions de la présente Loi ».

Les deux premiers n'ont besoin d'aucun commentaire.

Enfin, le dernier article de la Loi (article 106 du projet et 179 du texte définitif) qui termine la série de ces dispositions diverses porte en termes sacramentels la prescription suivante :

« Toutes les contributions directes et indirectes, autres que celles qui sont autorisées par les lois en vigueur et par la présente Loi, à quelque titre et sous quelque dénomination qu'elles se perçoivent, sont formellement interdites, à peine, contre les autorités qui les ordonneraient, contre les employés qui confectionneraient les rôles et tarifs et ceux qui en feraient le recouvrement, d'être poursuivis comme concussionnaires, sans préjudice de l'action en répétition pendant trois années contre tous receveurs, percepteurs ou individus qui en auraient fait la perception.

« Seront également punissables des peines prévues à l'égard des concussionnaires, tous détenteurs de l'autorité publique, qui, sous une forme quelconque, et pour quelque motif que ce soit, auront, sans l'autorisation de la Loi, accordé des exonérations ou franchises de droits, impôts et taxes publiques, ou auront effectué gratuitement la délivrance de produits des établissements de l'Etat.

« Ceux qui auront bénéficié de ces faveurs seront poursuivis comme complices ».

Cette formule si explicite et si menaçante a été invoquée à la fin de 1877 pour faire comprendre au Gouvernement l'impossibilité d'appliquer un Budget sans le vote des Chambres. Elle n'était pas nouvelle, existant depuis le début de la Restauration. Les termes sont à peu près textuellement les mêmes, répétés depuis lors dans les Budgets successifs, que ceux de l'article 32 de la loi du 28 avril 1816. Son institution remonte à l'article 19 de la loi de Finances du 23 septembre 1814, dont la rédaction était moins complète : « Toute contribution directe, autre que celles
« énoncées dans la présente loi, à quelque titre et sous quelque
« dénomination que ce soit, est formellement proscrite, à peine,
« contre les autorités locales qui les établiraient, contre les
« employés qui confectionneraient les rôles et les receveurs et
« percepteurs qui en feraient le recouvrement, d'être poursuivis
« comme concussionnaires ».

La nature et la portée de cette disposition impérative ont été fort bien relevées par M. Stourm qui l'a commentée de la façon suivante :

« Cette formule renferme toute la théorie parlementaire de
« l'Impôt. Les conquêtes successives des Etats-Généraux, les
« droits exclusifs des représentants de la Nation y sont solen-
« nellement affirmés et sanctionnés, d'une manière précise et
« efficace. L'autorité qui tenterait d'ordonner des perceptions
« en dehors des autorisations du Parlement, deviendrait pas-
« sible de poursuites comme concussionnaire, le comptable
« qui effectuerait des recouvrements tomberait sous le coup
« des mêmes poursuites, sans préjudice de l'action en répé-
« tition-exercée contre lui pendant 3 ans ; et ces divers agents
« ne sauraient, dans la circonstance, se retrancher derrière
« les ordres et la responsabilité de leurs chefs. Le Parlement
« considère personnellement ici chaque autorité, chaque
« comptable, quel que soit son rang, comme responsable vis-
« à-vis de lui. Il veut être obéi, en cette matière, du haut en
« bas de la hiérarchie » (1).

II

Les Etats Législatifs Annexes

Au projet de loi, très succinct malgré ses nombreux articles actuels, sont joints un certain nombre de tableaux, dénommés « Etats annexés » présentés seulement à la suite d'un texte au-

(1) M. STOURM, op. cit., p. 270.

quel l'incorporation de leur abondante matière n'aurait apporté que complexité et confusion. Pour plus de clarté, le Législateur en a prescrit une rédaction à part et s'est borné à les grouper à la suite de la loi. Les articles qui, logiquement, devraient les intégrer y renvoient purement et simplement. Ils en sont le prolongement même, la suite nécessaire. Il ne faut donc pas leur impliquer une nature erronée et voir simplement en eux une énumération classée de renseignements explicatifs. Non, qu'on le conçoive bien ! Ils constituent le deuxième élément de la Loi, ils en font partie intégrante et leur nature est purement législative.

Numérotés d'après les lettres de l'alphabet allant, dans notre cas, de A à K incluse (nombre et intitulés qui se retrouvent identiques dans le projet pour 1930-31), ils occupent au « Journal Officiel », dans la loi du 27 Décembre 1927, le nombre imposant de 71 pages (13.079 à 13.250). Leur promulgation est faite par la formule suivante :

« Vu pour être annexé à la loi du 27 décembre 1927, délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des Députés. Le Président de la République Française : Gaston Doumergue ; par le Président de la République, le Procureur Général du Conseil, Ministre des Finances : Raymond Poincaré ».

L'Etat A, « *Tableau par Ministère et par Chapitre des Dépenses du Budget Général de l'Exercice 1928* », de beaucoup le plus important, constitue ce que l'on appelle familièrement le « Budget des Dépenses », et occupe à lui seul plus du tiers du volume des Etats (27 pages d'*Officiel* dans la rédaction définitive, 13.079 à 13.106).

Ce qui frappe d'abord, au premier coup d'œil, en ouvrant le projet de Budget de 1928 à cet endroit, c'est de ne plus y voir, pour la première fois, les divisions de dépenses admises dans les Budgets précédents.

Dans le Budget de 1927, en effet, les dépenses de chaque Ministère étaient encore classées en 3 titres :
penses de chaque Ministère étaient encore classées en 3 titres :

Titre I : Dépenses ordinaires. ,

Titre II : Dépenses extraordinaires.

Titre III : Dépenses non permanentes afférentes aux réparations de dommages de guerre.

La même chose existait pour les Budgets annexes.

L'introduction de ces rubriques et cette classification provenaient du souci de mettre à part les crédits nécessaires à la liquidation de la guerre et n'apportaient à la matière qu'obscurité et complication.

Le projet de Budget de 1928 supprime ces distinctions, et pour la première fois depuis la période d'après guerre, l'unité budgétaire est de nouveau réalisée.

C'est là un réel progrès au point de vue clarté et méthode du travail budgétaire ; on ne peut que s'en réjouir. Les chapitres de ces deux titres, dont la numérotation spéciale était précédée des lettres capitales E et R ont été incorporées parmi les dépenses ordinaires qui sont désormais les seules.

Des retouches utiles ont été également apportées à la nomenclature. D'abord par le classement plus logique des chapitres des frais généraux et aussi par la création de chapitres qui a paru s'imposer pour distinguer des dépenses de natures différentes et qui, jusque-là, avaient été confondues. Ainsi, par exemple, pour les dépenses des Travaux Publics, dans la section du personnel et des frais généraux, on a institué, à la demande du Contrôleur des dépenses engagées, un chapitre spécial pour les frais de bureau des Ponts et Chaussées et des mines qui avaient été jusqu'alors réunis avec les frais de tournées avec lesquels ils ne pouvaient guère être assimilables.

Comme son nom l'indique, il affecte l'aspect d'un tableau, divisé en 3 colonnes :

Première colonne : Chapitres spéciaux ;

Deuxième colonne : Ministères et Services.

Troisième colonne : Montant des Crédits accordés.

Le nombre des chapitres contenus dans cet état s'élève exactement au chiffre imposant de 1.845, y compris les « bis » et les « ter » (chiffre de la Loi de Finances intéressant à connaître). Les dépenses auxquelles ils s'appliquent sont classées non seulement par Ministère, divisés eux-mêmes en Sections, mais aussi dans le corps de ceux-ci d'après leur nature, conformément à la distribution en cinq parties qui en est faite dans l'article 1^{er} de la loi.

C'est cette quantité respectable de chapitres qui va retenir, pendant de longues et nombreuses séances, l'attention des deux Chambres et servir d'éléments aux discussions et à autant de

votes spéciaux durant la première partie de leur travail budgétaire, puisque telle est la règle législative établie de débiter l'étude du Budget par l'examen des crédits, de nature limitative, suivant le principe de la « Préséance des Dépenses sur les Recettes ».

Nous pensons bon de rappeler ici le sens dans lequel il faut entendre ce terme de « Chapitre » :

« Le Budget des Dépenses de chaque Ministère sera à l'avenir divisé en Chapitres spéciaux, chaque chapitre... »
« tiendra que des services corrélatifs ou de même nature... »

Ainsi s'exprime l'article II de la loi du 29 Janvier 1831 qui institue ce principe remarquable dans la spécialité des votes.

Mais le Législateur nous dit seulement : « Chaque chapitre ne contiendra que des services corrélatifs ou de même nature... », sans indiquer le sens de cette division. Jamais, du reste, aucun effort de sa part n'a été tenté dans ce but et même il s'est efforcé sur ce point à ne donner aucune définition précise.

Déjà, le 18 avril 1822, Royer-Collard prononçait « qu'on les appelle « Chapitres » ou autrement, n'importe », de même, le 5 Novembre 1830, le rapporteur du Projet de la loi du 29 Janvier 1831 s'exprimait en ces termes : « Le Principe de la classification une fois adopté, le nom qui sera donné à chaque division importe peu ».

Certains auteurs ont suppléé à ce mutisme. On a dit par exemple : « C'est un groupe de services tellement homogènes qu'on ne peut les séparer sans tomber dans l'Infiniment petit ». Cela est peut-être fort clair, mais dans la pratique il n'en est pas toujours ainsi. D'où vient que cet « Infiniment petit » se rencontre presque chez certains et que d'autres, par contre, englobent un domaine trop vaste, facilement scindable, et, qui plus est, souvent même des dépenses ni absolument identiques, ni connexes. En fait, une définition exacte est à peu près impossible, le Chapitre n'ayant pas en réalité de consistance particulière. C'est un « Echelon de la série des Subdivisions Budgétaires ». Sa personnalité ressort seulement de sa comparaison avec la section qui lui est supérieure et avec ses subdivisions propres. C'est dans ce sens que s'exprime lui-même M. Stourm :

« Il faut reconnaître que le mot « Chapitre » n'est guère susceptible d'une définition précise. Le Chapitre, en effet, « représente une personnalité de convention, mobile, incertaine que les pouvoirs publics peuvent, à leur gré, étendre

« ou retrécir ; le nombre et l'importance des Chapitres ont
« certainement varié, sans autre motif que la volonté des pré-
« parateurs du Budget » (1).

Nous donnons ci-après un tableau résumé et récapitulatif des Dépenses contenues dans l'Etat A, aux termes du projet gouvernemental. Notons auparavant qu'à la fin de cet Etat figure un tableau de « Récapitulation Générale » qui groupe les dépenses d'après leur nature, conformément à la distribution en 5 parties dont il a été parlé plus haut.

(1) M. STOURM : op. cit., p. 296 *in fine* et 297.

Tableau résumé de l'Etat A dans le projet gouvernemental

Ministère des Finances :

I ^{re} partie : Dette publique.....	21.054 512 878
II ^e partie : Pouvoirs publics	73 798.500
III ^e partie : Services généraux des ministères	1.744.290.687
IV ^e partie : Frais de régie, de perception et exploitation des impôts et revenus publics	1.060 005.593
V ^e partie : Remboursements et restitutions de nos valeurs.....	417.536.600
TOTAL.....	24.350.144.258

24.350.144.258

Ministère de la Justice : 3^e partie : Services généraux des ministères :

1 ^{re} section : Services judiciaires	164 094 853
2 ^e section : Services pénitentiaires.....	84.641.694

248.739.547

248.739 547

Ministères des Affaires étrangères :

III ^e partie.....	180 681.487
IV ^e partie.....	3 024.000

183.705.487

183.705.487

Ministère de l'Intérieur : 3^e partie :

I : Services administratifs généraux	57 900 420
II : Journaux officiels.....	8 863.660
III : Administration départementale et communale.....	48 082 900
IV : Sûreté générale.....	505.304.448
V : Dépenses diverses.....	3 776 471
VI : Services d'Alsace et de Lorraine (pour ordre)	24 308.820

648.236.719

648 236.719

Ministère de la Guerre : 3^e partie :

1 ^{re} section : Troupes métropolitaines.....	4.108 480.380
2 ^e section : Troupes coloniales.....	450.973.480
3 ^e section : Constructions et matériels neufs.	696 497.100
4 ^e section : Maroc	724 280 740
5 ^e section : Troupes du bassin de la Sarre.	6 195.350
6 ^e section : Entretien de l'armée du Levant	224.325.140

6.210.751 790

6.210 751.790

Ministère de la Marine : 3^e partie :

I : Frais généraux d'administration. — Entretien de la marine militaire.	1.097 343.148
II : Travaux neufs. — Approvisionnements de guerre.....	1.454 751 600
III : Dépenses d'ordre, d'exercices clos et d'exercices périmés.....	Mémoire

Ministère de l'Instruction publique et des Beaux Arts : 3^e partie :

1 ^{re} section : Instruction publique.....	2.352.474.809
2 ^e section : Beaux arts.....	89.423.174
3 ^e section : Enseignement technique.....	125.486.567
TOTAL.....	2.567.384.550

Ministère du Commerce et de l'Industrie : 3^e partie :

1 ^{re} section : Commerce et industrie.....	40.799.930
2 ^e section : Aéronautique et transports aériens.....	194.823.500
TOTAL.....	235.623.430

Ministère du Travail, de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance publique :

3 ^e partie : TOTAL.....	942.874.950
------------------------------------	-------------

Ministère des Colonies : 3^e partie :

I : Dépenses civiles.....	25.444.821
II : Dépenses militaires.....	397.939.480
III : Dépenses pénitentiaires.....	29.310.320
IV : Dépenses des exercices clos et périmés.....	50.000
TOTAL.....	452.744.621

Ministère de l'Agriculture :

III ^e partie.....	222.360.800
IV ^e partie.....	105.355.700
V ^e partie.....	362.000
TOTAL.....	328.078.500

Ministère des Travaux publics :

1 ^{re} section : Travaux publics : I. Ministre, cabinet du ministre, personnel, frais généraux.....	144.571.020
4 ^{re} section : Travaux publics : II. Routes.....	572.505.000
— — — — — III. Navigation.....	148.332.500
— — — — — IV. Ports maritimes.....	126.300.000
— — — — — V. Forces hydrauliques et distribution d'énergie électrique.....	16.500.000
1 ^{re} section : Travaux publics : VI. Mines.....	10.050.000
— — — — — VII. Chemins de fer.....	522.702.250
TOTAL.....	1.540.960.770
2 ^e section : Ports, marine marchande et pêches.....	209.761.514
3 ^e section : Régions libérées.....	282.510.892
TOTAL.....	2.033.233.176

Ministère des Pensions : 3^e partie :

TOTAL.....	774.340.695
------------	-------------

TOTAL de l'Etat A.....

41.527.952.171

L'Etat B (*« Tableau des droits, produits et revèñus dont la perception est autorisée pour 1928, conformément aux lois existantes, au profit de l'Etat, des Départements et des Communes, des Etablissements Publics et des Communautés d'habitants dûment autorisées »*) dépasse, ainsi qu'il ressort de son libellé, le cadre de l'Etat. Il comprend une longue liste énumérative et complète des Lois, décrets, arrêtés, circulaires et décisions ministérielles, ordonnances anciennes encore en vigueur, etc..., qui autorisent une multitude de chefs de perception. Toutes les perceptions autorisées y figurent. Dans la loi de Finances, pour en donner une idée, la place qu'il occupe atteint, en texte serré, 15 pages du *« Journal Officiel »* (13.107 à 13.122).

Il se divise en 3 parties.

« I. Droits, produits et revenus dont la perception est autorisée au profit de l'Etat pour 1928, conformément aux lois existantes ».

« II. Droits, produits et revenus dont la perception est autorisée pour 1928 au profit des départements, des communes, des Etablissements publics et des Communautés d'habitants dûment autorisées, conformément aux lois existantes ».

« III. Droits, produits et revenus dont la perception est autorisée pour 1928 au profit de la Caisse Autonome de Gestion des Bons de la Défense Nationale et d'Exploitation Industrielle des Tabacs et d'amortissement de la Dette publique ».

Il est intéressant de remarquer ceci :

Dans la première partie, le classement méthodique des recettes de l'Etat est effectué d'après le même plan que nous trouverons ci-après dans l'Etat C.

Et dans la deuxième partie, les produits des Postes, des Télégraphes et des Téléphones occupent à eux seuls une rubrique spéciale que justifie pleinement leur importance.

L'Etat C, *« Tableau des voies et moyens applicables au Budget général de l'Exercice 1928 »* contient la relation détaillée des prévisions de recettes pour l'Exercice 1928. Il constitue avec l'Etat A les deux éléments les plus importants des annexes et du Budget. C'est de leur comparaison que s'établit la balance.

Voté en bloc, puisqu'il ne peut y avoir de vote sur des prévisions, il ne présente, à vrai dire, que le caractère explicatif d'une autorisation minima de perception.

Le Classement des Recettes évaluées y est effectué de la façon suivante :

I. PRODUITS RECOUVRABLES EN FRANCE

§ I. *Impôts et revenus.*

1) Contributions directes et Centimes d'Etat.....	}	38.050.719.000
2) Taxes assimilées aux Contributions directes...		
3) Produits de l'Enregistrement.....		
4) Produits du Timbre.....		
5) Produits de l'Impôt sur les Opérations de Bourse		
6) Produits de la taxe sur le revenu des valeurs mobilières		
7) Produits de la Taxe de Luxe.....		
8) Produits des Douanes.....		
9) Produits des Contributions Indirectes.....		
10) Produits de la Taxe sur le Chiffre d'Affaires..		
11) Produits des Sucres et de la Saccharine.....		

§ II. *Produits de Monopoles d'Exploitations Industrielles de l'Etat.*

1) Produits recouvrés par les Receveurs des Contributions Indirectes	}	532.365.245
2) Produits de diverses exploitations.....		

§ III. *Produits et revenus du domaine de l'Etat.*

1) Produits du domaine autre que le domaine Forestier	}	443.510.000
2) Produits des Forêts.....		

§ IV. *Recettes d'ordre.*

1) Recettes en atténuation de dépenses.....	}	1.487.971.835
2) Recettes d'ordre proprement dites		

§ V. *Produits divers du Budget* 1.287.181.571

§ VI. *Ressources exceptionnelles* 342.000.000

II. PRODUITS RECOUVRABLES EN ALGÉRIE

§ 2. <i>Produits de Monopoles et Exploitations Industrielles de l'Etat</i>	}	16.935.000
§ 3. <i>Produits et revenus du domaine de l'Etat</i>		
§ 4. <i>Recettes d'ordre</i>		

Au total 42.160.682.651

Si les trois premiers paragraphes ont un sens clair et explicite, les trois derniers méritent, par contre, quelques mots d'explication (1).

Les « Recettes en atténuation de Dépenses » consistent en certains produits qui viennent diminuer en partie le chiffre de dépenses corrélatives. Comme exemples on peut citer : La part de la Caisse d'amortissement dans le service des rentes 6 % amortissables 1927, s'élevant à plus de 500 millions; les retenues pour pensions civiles et militaires dépassant 450 millions; le produit des Maisons Centrale de force et de correction et établissements assimilés, la contribution de l'Algérie aux dépenses Militaires de la Métropole (41 millions environ) les produits Universitaires évalués à plus de 24 millions, la contribution des colonies aux dépenses militaires de la Métropole, prévues pour 43 millions 1/2, les droits divers perçus pour l'autorisation de conduire les automobiles et les motocycles. Droits d'examen de brevet, certificats de route, duplicata (cartes grises et cartes roses) (19 millions environ), etc...

Les Recettes d'Ordre proprement dites sont des recettes qui contre-balancent exactement les dépenses correspondantes. Ce sont ainsi : Le contingent des Départements et des Communes dans leurs dépenses faites pour leur police (43 millions 1/2); Le remboursement au Trésor par le Budget annexe des chemins de fer d'Alsace et de Lorraine de l'annuité servie par l'Etat à la Compagnie des Chemins de fer de l'Etat en exécution de la loi du 17 juin 1873 (20 millions 1/2); Remboursement par les colonies des frais de transport et d'entretien de leurs condamnés (5 millions), etc...

Sous la rubrique « *Produits divers du Budget* » on a groupé, toujours par respect du principe de l'universalité, toute une série de recettes qu'il est impossible de classer rationnellement. Leur relation à un autre endroit ne se justifie pas, mais il est nécessaire de les inscrire au Budget. Tels sont : La part de l'Etat dans l'impôt progressif sur le produit brut des jeux dans les casinos (60 millions) ; les produits de la majoration édictée par la loi du 22 mars 1924 pour les contributions en retard (25 millions), les produits des Chancelleries Diplomatiques et Consulaires (20 millions), l'excédent provisoire des recettes sur les Dépenses du

(1) Les chiffres que nous indiquerons sont ceux de la Loi de Finances.

Budget annexe des P. T. T. (311.190.430 francs), les intérêts ou annuités des avances consenties à l'Administration des P. T. T. (55 millions) etc...

Les Ressources Exceptionnelles, enfin, constituent un élément passager des ressources spéciales à l'exercice envisagé. Ce sont pour 1928 :

Prélèvement sur le produit de la Contribution extraor-	
dinaire sur les Bénéfices de Guerre.....	300.000.000
Produit de la liquidation des stocks.....	42.000.000
Au total	342.000.000

On ne devrait plus les voir figurer qu'à titre de mémoire. Si généralement le Budget se les approprie, du moment que leur caractère est exceptionnel, c'est qu'il sent leur nécessité pour assurer son équilibre.

Certains mêmes auxquels les ressources normales ne suffisent pas, ne trouvent la possibilité de se boucler que grâce à ce moyen. Ce fut le cas de nos derniers Budgets d'avant guerre. C'est le cas encore de la plupart de nos Budgets actuels depuis 1920.

Au Budget de 1927 les ressources exceptionnelles sont inscrites pour 230 millions et l'équilibre n'est établi que par 186.866.671 fr. Cette situation se passe de commentaires. C'est en consultant l'importance de leur chiffre que l'on peut dégager d'un seul coup d'œil la situation budgétaire. Il faut reconnaître ce mérite au projet Gouvernemental pour 1928, d'avoir présenté un sain équilibre, sans le besoin de cet expédient. Sa balance, en effet, accuse un chiffre de 632.730.480 francs. On ne peut en dire autant du Budget définitif dont le solde s'élève seulement à un excédent de recettes de 51.667.416 francs. Sans l'apport des ressources exceptionnelles il se serait trouvé en déficit de près de 300 millions.

L'Etat D « Tableau par Ministère et par Chapitre des Crédits ouverts pour l'exercice 1928 au compte de Services Spéciaux du Trésor », « Entretien des troupes d'occupation en pays étrangers ».

Est établi au bénéfice des Ministères des Affaires Etrangères, de la Guerre et du Travail, de l'Hygiène, de l'Assistance et de la

Prévoyance sociale. Son chiffre total de 578.630.000 francs réparti en 9 chapitres, leur est affecté dans la proportion de :

Ministère des Affaires Etrangères	8.500.000 fr.
Ministère de la Guerre.....	567.830.000 fr.
Ministère du Travail.....	3.000.000 fr.

L'Etat D bis, « Etat indiquant la répartition par chapitre du montant des prestations à recevoir en vertu des articles 8 à 12 de l'arrangement rhénan s'élève à la somme de 36.895.000 francs au profit des Ministères des Affaires Etrangères et de la Guerre. (Il contient seulement deux chapitres).

L'Etat E « Tableau des recettes et des dépenses des Budgets annexes rattachés pour ordre au Budget Général de l'exercice 1928.

A trait à l'importante question des Budgets annexes.

Sa présentation matérielle revêt l'aspect, comme son nom l'indique, d'un tableau divisé en 2 parties et établi soit sur 2 feuilles dans le projet gouvernemental soit sur une seule feuille dans le texte de la loi de Finances au *Journal Officiel*.

D'un côté à gauche (1 page ou 1/2 page) figurent en 3 colonnes les recettes : Une colonne énumérant les chapitres spéciaux, une autre leur nature et leur contenu et la dernière les chiffres correspondants.

A droite et en regard des recettes de chaque Budget, et toujours d'après la classification en chapitres, sont énumérées les dépenses, suivant la même disposition en 3 colonnes.

Nous mentionnons ci-après, dans l'ordre habituel de leur relation, le solde des budgets annexés, tel qu'il ressort du projet gouvernemental. Entre parenthèses nous indiquons le Ministère auquel ils sont rattachés.

	Montant des recettes	Montant des crédits
Fabrication des monnaies et médailles (Finances)	40.993.000	40.993.000
Imprimerie Nationale (Finances).....	61.650.200	61.650.200
Service des Manufactures de l'Etat en Alsace-et-Lorraine (Finances).....	15.400.000	15.400.000
Légion d'Honneur (Justice).....	61.192.448	61.192.448
Service des Poudres (Guerre).....	365.166.990	365.166.990
Ecole Centrale des Arts et Manufactures (Instruction Publique, Beaux-Arts)...	3.844.992	3.844.992
Postes, Télégraphe et Téléphone (Com- merce et Industrie).....	3.983.457.781	3.983.457.781
Caisse Nationale d'Epargne (Commerce et Industrie)	303.457.387	303.457.387
Chemin de fer et port de la Réunion (Colonies)	21.423.000	21.423.000
Caisse des Invalides et la Marine (Tra- vaux publics)	123.027.598	123.027.598
	4.979.613.396	4.979.613.396
	Egalité.	

Tous ces Budgets qui ont leurs dépenses et leurs recettes propres présentent, on le voit, la particularité remarquable de posséder un équilibre parfait. La réalité est toute autre. Le Budget Général, en effet, pourvoit à leur déficit éventuel par la dotation d'une subvention équivalente qui est inscrite dans la colonne des recettes.

Tout excédent de recettes, c'est le cas habituel pour la plupart, est, soit versé au Trésor, sans destination spéciale, soit avec affectation au Budget Général, soit destiné à la constitution d'un fonds de réserve ou d'une dotation particulière.

Ainsi, il est prescrit en dépenses que les monnaies et médailles aurent à verser au Trésor une somme de 6.658.570 francs (1) (chapitre 18), l'Imprimerie Nationale, 654.475 fr. (chapitre 19) et les Chemins de fer et port de la Réunion, une somme indéterminée, indiquée pour mémoire. D'autre part, les poudres (chap. 18), les P. T. T. (chap. 32), devront faire le versement au Budget Général de sommes portées pour mémoire. La Caisse Nationale d'Epargne, versera à la dotation l'excédent des recettes sur

(1) Les chiffres et les numéros de chapitre que nous indiquons ici correspondent à ceux de la loi de finances, afin d'en faciliter l'examen.

les dépenses évalué à 74.767.506 (chap. 14). Enfin, chose fort curieuse comme méthode d'équilibre, le chapitre 20 des dépenses de ce dernier Budget, dans la section II (Livrets Militaires) est ainsi conçu : « Excédent de recettes sur les dépenses 1.323.975 », sans autre indication.

Quant au Budget des P. T. T. en recettes, nous trouvons sous une 3^e section « Remboursements du Budget Général au Budget annexe » (chap. 23 et 24) un total de ressources de 3.160.000 fr., mais parallèlement, en dépenses, figurent dans une 3^e section, « Dépenses à la charge du Budget Général », des crédits de même importance, 3.160.000 francs (chap. 46, 47, 48). Ce Budget de création récente (Loi du 30 juin 1923), sous l'influence de la fameuse théorie, très en faveur aujourd'hui, des « Budgets Industriels » est caractérisé par des règles spéciales dans l'étude desquelles nous n'entrerons pas ; nous tenons à mentionner ici seulement, qu'en dehors de la troisième section, ci-dessus relatée, ses recettes sont classées en deux autres : recettes ordinaires (recettes d'exploitation proprement dites, recettes diverses) et recettes extraordinaires (recettes à charge de remboursement ou d'amortissement, recettes à titre définitif et recettes d'ordre). Les dépenses répondent à la même division, les « ordinaires » comprenant seulement celles d'exploitation proprement dite.

Signalons en terminant, à titre d'indication, que les budgets annexes englobent 121 chapitres de recettes et 218 chapitres de dépenses et que celui des services des manufactures de l'Etat en Alsace et Lorraine, n'a qu'un chapitre unique : « Produit de la vente des allumettes ».

A la fin de l'Etat E figure un tableau de « Récapitulation des recettes et des dépenses des Budgets annexes rattachés pour ordre au Budget Général de l'exercice 1928 ».

Créé en exécution de l'article 5 de la loi du 14 décembre 1879, l'Etat F est ainsi conçu : « *Nomenclature des services pouvant seuls donner lieu à ouverture de crédits supplémentaires par décrets, pendant la prorogation des Chambres pour l'Exercice-1928* et ce, au titre tant du Budget Général que de six budgets annexes (à l'exclusion des monnaies et médailles) Légion d'Honneur, Ecole Centrale et Chemin de Fer et port de la Réunion).

L'Etat F bis : « *Etat des dépenses à effectuer par imputation sur le produit de ventes d'immeubles ou de matériels inutilisables en supplément de celles figurant à la troisième section du*

Budget de la Guerre, fixe le montant détaillé de ces dépenses supplémentaires :

Au chapitre 147 (artillerie), à 50.000.000 francs ;

Au chapitre 148 (Génie), à 45.000.000 francs.

Au chapitre 150 (établissement et matériel de l'Intendance Militaire), 5.000.000 francs.

L'Etat F ter : « *Etat des Dépenses* » à effectuer en 1928 par imputation sur le produit de matériels inutilisables et de bâtiments condamnés, en supplément de celles figurant au chapitre 25 bis du *Budget de la Marine* ».

Autorise à concurrence de 9.000.000 fr. un supplément de crédits en imputation sur des recettes éventuelles afin de relever le niveau des approvisionnements en magasin.

L'Etat G détermine la « *Liste des constructions neuves à continuer ou à entreprendre pendant l'année 1928 au titre du programme naval* ».

Le programme des constructions navales est réparti en tranches dont les objets ont été fixés par des lois correspondantes. Dans le tableau ci-après nous mentionnerons à côté de l'énumération de ces tranches, toujours en cours de réalisation en 1928, les lois corrélatives qui les ont prescrites, ainsi que le montant global des crédits pour leur exécution.

I. Tranche de 1922 (Loi du 18 avril 1922)	1.062.679.840
II. Tranche de 1924 (Loi du 12 avril 1924)	516.504.000
III. Tranche de 1925 (Loi du 23 juil. 1925)	1.023.199.000
IV. Tranche de 1926 (Loi du 4 août 1926)	1.076.693.000
V. Tranche de 1927 (Projet de loi n° 4.282)	855.000.000

La relation du domaine de chaque tranche est établie en deux tableaux répondant à la division suivante :

1° « Dépenses globales prévues par chapitre et par catégorie de bâtiments pour l'ensemble de la construction ».

2° « Répartition des dépenses par chapitre et par exercice ».

Expliquons, en terminant, que ces tranches ne se renferment pas dans le cadre d'un seul exercice, mais au contraire, qu'elles s'étendent sur plusieurs. Au moment où a été voté le Budget de 1928, leur domaine se répartissait de l'année 1922 à l'année 1932.

Etat G bis « *Liste des constructions à continuer ou à entreprendre pendant l'année 1928 (sous-marins cotiers)* ».

Spécial au programme de la mise en chantier des sous-marins, est établi d'après les mêmes plan et ordre que ceux de l'Etat G.

En voici le tableau, rédigé d'après les mêmes principes que le précédent :

I. Tranche 1923 (Loi du 30 juin 1923).....	129.924.000
II. Tranche 1926 (Loi du 29 avril 1926).....	87.360.000
III. Tranche 1927 (Loi du 19 décembre 1926)	87.360.000
IV. Tranche 1928.....	87.360.000

(Notons que le détail des dépenses figurant dans ces deux Etats se rapportent aux articles 46, 47, 48, 49, 51 et 52 du Budget des dépenses du Ministère de la Marine).

L'Etat H « Etat des lignes de Chemins de fer dont le Ministre des Travaux Publics est autorisé à faire entreprendre ou continuer les Travaux en 1928 ».

Désigne par réseau les lignes ou sections de lignes nécessitant cette autorisation ainsi que les longueurs de construction. La récapitulation en donne cette répartition :

Réseau du Nord	67	kilomètres
Réseau de l'Est	105	»
Réseau d'Orléans	238	»
Réseau du P. L. M.	273	»
Réseau du Midi	418	»
Réseau de l'Etat	84	»
Réseau d'Alsace et de Lorraine	126	»

Total général : 1311 kilomètres

Etat I. « Etat des lignes de Chemins de fer dont le Ministre des Travaux Publics est autorisé à faire entreprendre ou continuer les Travaux en 1928 sur les fonds spéciaux. »

(196 kilomètres de lignes auxquels il sera pourvu par les fonds du Trésor).

L'Etat J « Tableau Indicatif des Renseignements à fournir aux Chambres par les différents ministères et services ».

Indique en trois colonnes les ministères et services auxquels cette prescription s'applique, la nature et les références législatives des renseignements à fournir et enfin, à l'appui de chaque Budget et des opérations budgétaires, l'époque à laquelle ils doivent être fournis.

Ordonnée en majeure partie, aux termes de lois de dates récentes, cette production est exigée à des époques diverses, selon les besoins et la nature de la documentation. Ainsi, à la charge de tous les ministères : la situation des dépenses engagées au 31 décembre précédent (Loi du 28 décembre 1895, art. 52) : « Fera l'objet d'une publication spéciale » ; la situation, au 1^{er} janvier de l'année en cours des services spéciaux du Trésor et des comptes spéciaux de divers services publics (Loi de Finances du 12 août 1919, art. 26) : « à l'appui de chaque projet de Budget » ; à la charge du Ministère de la Marine, liste de la Flotte au 1^{er} janvier de l'année courante : « chaque année » ; à celle du Ministère des Colonies, la production des Budgets Généraux et locaux des Colonies (Loi de Finances du 29 juin 1923, art. 160) : « Dans le premier semestre de l'Exercice auquel ils se rapportent », etc.....

Enfin, clôturant cette longue suite, quinzième de l'espèce, l'Etat K « *Etat présentant pour l'Administration des Postes, télégraphes et téléphones, les dépenses de premier établissement sur plusieurs exercices que le Ministre du Commerce et de l'Industrie est autorisé à engager*, fixe le chiffre global de ces dépenses à 258.500.000 francs. Elles sont affectées à trois groupes d'objets : Bâtiments, matériel roulant, matériel électrique et incombent aux exercices 1928 à 1932.

CHAPITRE IV

L'Exposé des Motifs et ses Annexes

Nous avons réservé à cette place l'étude de cette question si importante pour deux raisons ; d'abord chronologique, parce que l'exposé des motifs n'a été effectivement rédigé qu'après le projet de loi et les Etats annexés et ensuite que les développements qui précèdent permettent mieux d'en apprécier la valeur et d'en juger l'étendue. En fait, dans la rédaction du projet du Budget gouvernemental, il occupe la première place, qui est la sienne, et débute dès la première page du volume.

Ouvrage personnelle du Ministre des Finances, elle lui assure une prééminence de fait sur ses collègues. Quelquefois rédigé simplement par un secrétaire, mais toujours empreint de la note et du caractère personnels qu'apporte le Ministre avec sa signature, l'exposé des motifs de tout projet de Budget est généralement conçu d'après les mêmes règles de composition et de structure. Il en constitue la préface, l'avant-propos ; il le présente et ne donne lieu à aucune délibération des Chambres.

Habituellement le Ministre des Finances y fait le tableau de la situation du pays et de celle de ses finances, donne un aperçu des résultats des exercices précédents, les reliant aux circonstances du moment, et leur comparant les prévisions de recettes et de dépenses pour l'exercice futur, insiste sur la sincérité de ses évaluations inférieures mêmes à la réalité probable, sur la manière dont il a scrupuleusement suivi pour les prévisions de recettes la règle traditionnelle de la « pénultième année », à laquelle évidemment, des corrections, fondées sur des raisons précises, ont dû être apportées, justifie et indique brièvement, s'il y

en a, les réformes introduites dans le projet et énonce celles qui restent encore à faire, etc....

L'exposé des motifs du projet du Budget de 1928 est à tous points de vue un monument remarquable. Son argumentation puissante, précise et serrée fait ressortir fortement la ferme personnalité de son auteur et domine avec ampleur la question budgétaire.

Dès le début, M. Raymond Poincaré appelle l'attention des parlementaires sur les grands ménagements qu'exige la situation financière, bien qu'il soit facile de constater les heureux effets de la politique suivie jusqu'à ce jour. Tout le préambule conseille la prudence.

« Pour améliorée qu'elle soit, la situation de nos finances
« publiques est encore loin d'une stabilité définitive. De nom-
« breux et graves problèmes sont posés. Nous avons procédé
« à des consolidations de notre dette flottante, mais elle reste
« très lourde. L'avenir même de notre monnaie peut encore ap-
« paraître incertain. Avant d'arrêter les décisions qu'il aura
« à prendre dans le domaine financier, monétaire, économi-
« que et même social, le Gouvernement doit exposer au Par-
« lement les principes généraux de sa politique et indiquer
« la voie dans laquelle il entend poursuivre l'œuvre de redres-
« sement qui lui a été confiée.

« Dès sa constitution, le cabinet s'est attaché à la réalisation
« d'un programme très simple dont l'exécution s'est poursui-
« vie sans relâche depuis plusieurs mois.

« Rétablissement d'un rigoureux et inébranlable équilibre
« budgétaire par des impôts et par des économies, amortis-
« sement de la dette publique, adoption des mesures propres
« à arrêter l'Exportation de nos capitaux et à ramener à l'Inté-
« rieur de nos frontières ceux qui avaient pu, à une heure de
« panique, les franchir et s'expatrier, tels sont en deux mots
« les traits essentiels de l'œuvre que la confiance collabora-
« tion du parlement nous a permis d'accomplir ».

Dans une première partie intitulée « L'Equilibre Budgétaire » le Ministre des Finances insiste sur la nécessité de cet équilibre qui doit dominer tous les intérêts privés au profit de l'Intérêt National et être érigé en principe à la base de la solution du problème de la restauration financière et économique.

« Il est naturel que les bouleversements que cinq années de
« guerre ont entraînés dans la nation, provoquent des sen-
« timents de compassion en faveur de ceux qui ont le plus
« souffert. Réparation des dommages matériels, amélioration
« du sort de ceux qui se sont sacrifiés au pays, adoucisse-

« ment de l'existence des travailleurs et des rentiers de tous
« ordres, dont les gains présentent trop de fixité pour suivre
« les variations de la monnaie et la hausse des prix, tous ces
« problèmes appellent des solutions que la générosité et la
« justice voudraient immédiates et totales. Un seul obstacle
« peut les retarder : le respect de l'équilibre budgétaire dont
« la rupture entraînerait pour ceux mêmes auxquels va toute
« la bienveillance du pays, des souffrances et des ruines plus
« graves que celles qu'ils ont connues ».

Le Gouvernement s'engage à satisfaire les intérêts privés qui en sont dignes, mais évidemment, seulement dans la limite raisonnable des possibilités.

« Si, au cours des années qui ont précédé, des apaisements
« suffisants n'ont pu être apportés, si le projet même que
« nous présentons, tout en marquant une importante étape
« dans l'amélioration du sort de ces citoyens éprouvés, ne
« réalise pas encore tous leurs vœux, nous tenons à rappeler
« que nous n'entendons pas rester sourds à leurs revendica-
« tions ; nous consentirons en leur faveur tous les sacrifi-
« ces qu'un examen minutieux de notre situation financière
« nous permettra d'accepter ; mais nous puiserons dans no-
« tre souci de l'intérêt général, d'accord d'ailleurs avec leur
« intérêt propre, la force de résister à toute proposition, qui,
« en compromettant la couverture de nos dépenses, risque-
« rait de ramener le pays vers les abîmes qu'il a, à certaines
« heures, cotoyés ».

L'Equilibre du futur Budget est d'autant plus nécessaire que le mécanisme pratiqué depuis peu pour l'amortissement de la Dette Publique l'exige lui-aussi.

« Le mécanisme adopté pour l'amortissement de notre
« dette publique vient apporter à la nécessité de l'Equilibre
« Budgétaire un argument nouveau. La loi du 7 août 1926
« et la loi constitutionnelle du 10 août 1926 ont, en effet, dé-
« légué une part des ressources de l'Etat à une caisse auto-
« nome, chargée de les utiliser pour le remboursement de
« certaines catégories d'emprunts. L'affectation précise de
« telles recettes fiscales à l'extinction de la dette publique ne
« saurait mettre en échec la doctrine classique qui réserve aux
« seuls excédents budgétaires la faculté d'amortissement ; il
« va de soi que le déséquilibre entre nos recettes et nos dé-
« penses permanentes, par les émissions d'emprunts qu'il
« imposerait, rendrait vain le programme que le parlement
« s'est tracé pour l'allègement progressif des engagements
« contractés par l'Etat.

« En soumettant aux deux Chambres le plan qu'elles ont

« bien voulu sanctionner, nous n'exagérons pas les sujétions rigoureuses que nous nous imposons. En le votant, le Parlement a pris par là-même, la résolution de respecter et de renforcer l'équilibre du Budget qui reste la condition primordiale et préalable de tout amortissement ».

Ce dernier paragraphe devrait être lu et médité souvent par bien des parlementaires qui oublient trop facilement l'importance de cette saine formule et bien souvent aussi les engagements qu'ils ont promis d'assumer. Voici une phrase qui n'est que l'expression d'une fort sage conception quelquefois par trop négligée.

Vient ensuite l'examen de l'équilibre réalisé pour les Budgets 1926 et 1927 : « Les Budgets de 1926 et de 1927 ont déjà consacré ces principes ».

Pour celui de 1926 « nous pouvons, aujourd'hui du moins, constater que le but visé a été atteint ».

« Sans bénéficier d'une aussi large aisance, le Budget de 1927 se présente sous les auspices également favorables. L'Équilibre n'en a pas été demandé à une majoration de Taxes Fiscales. Bien au contraire, il a renoncé entre autres à la conservation de la Taxe Civique (créée par la loi du 4 avril 1926). Et même, après le vote du budget, la situation économique, la disparition de ce stimulant factice qu'apportait à notre Industrie la dévalorisation continue de notre monnaie ont conduit le Gouvernement à suspendre la perception de la Taxe à l'Exportation, dont le rendement était escompté pour 460 millions de francs.

« Par suite des différents abandons de recettes, le Budget de 1927 a subi ainsi par rapport à l'Exercice précédent une perte totale supérieure à 1.700 millions ».

« Cette perte paraît devoir être supportée sans rupture d'équilibre. L'opinion générale semblait cependant peu favorable à une pareille espérance. Le pessimisme, qui avait trouvé trop d'aliments au cours d'une période troublée, cherchait, aux heures inévitables d'incertitude qu'accompagnent la convalescence financière d'une nation, des prétextes aux plus sombres pronostics. Les faits sont venus opposer à toutes ces appréhensions le démenti le plus catégorique.

« A aucun moment, depuis l'ouverture de l'exercice, l'encombrement des recouvrements n'a accusé de fléchissement par rapport aux évaluations budgétaires ».

De notables plus-values ont même été enregistrées. Nous sommes au mois de mai et ces plus-values budgétaires « atteignent dès maintenant une somme de 692.372.350 francs ».

L'activité commerciale n'a pas, en réalité, faibli comme on a bien voulu le prétendre :

« Il est d'ailleurs particulièrement intéressant de noter que
« si, au cours de cette période, tel impôt a pu momentanément souffrir, soit de l'abstention d'acheteurs, soit de l'arrêt des transactions, la Taxe sur le chiffre d'affaires qui est
« plus directement que toute autre, liée au maintien de l'activité commerciale et dont les moins-values eussent été un
« symptôme dangereux, n'a subi aucun fléchissement et apporte, dans le chiffre global de l'excédent, une contribution qui dépasse 524 millions ».

Nous verrons plus loin que la Défense de cette taxe sur le chiffre d'affaires (créée par la loi du 3 Août 1926) contre un courant d'opinion qui tendait à sa suppression a été, au cours de la discussion du Budget de 1928, une des grandes préoccupations de M. Poincaré, qui jugeait, pour longtemps encore, son maintien comme indispensable.

Si la sagesse des prévisions a porté ses fruits, il ne faut pas pour cela abandonner la raisonnable pratique des derniers temps.

« Nous soulignerons ainsi la prudence qui avait été apportée dans les évaluations et la solidité de l'équilibre budgétaire que nous avons établi. Toutefois ces résultats ne sauraient nous permettre de nous départir de la sagesse témoignée jusqu'à ce jour et nous limiterons strictement
« l'inscription éventuelle de charges nouvelles à l'importance des plus-values acquises ou certaines ».

Le Ministre des Finances entreprend en second lieu l'étude de la Consolidation et de l'Amortissement de la Dette Publique et rend un juste témoignage à l'œuvre de la Caisse Autonome.

Des mesures ont été prises dans le but de consolider la dette flottante et la dette à court terme qui pouvaient imposer au Trésor, à des dates déterminées, des remboursements massifs, qu'il aurait eu de la peine à supporter. C'est la Caisse d'Amortissement qui a été chargée de prendre ces mesures.

A compter du 1^{er} Octobre 1926, date de son installation effective, tous les efforts de la Caisse Autonome se sont tendus à la méthodique réalisation de la tâche si délicate qui lui était confiée. Elle n'a pas déçu les espérances qu'on fondait sur elle. Par une combinaison judicieuse de l'abaissement du taux d'intérêts, des remboursements et des suspensions d'émission et grâce à une politique à la fois sage et hardie, elle a su amener la

disparition des titres aux échéances les plus rapprochées et réaliser sans brusquerie la consolidation progressive de l'ensemble de la dette flottante.

M. Poincaré retrace les principales phases de cette tâche et en résume l'étendue :

« Ainsi tous les bons dont la durée était inférieure à 6
« mois ont aujourd'hui disparu ; les bons à 6 mois seront
intégralement retirés avant le 31 juillet 1927 et les bons à un
« an actuellement en circulation avant le 3 juin 1928,

« Une somme supérieure à 10 milliards a été couverte en
« obligations amortissables en 40 ou 50 ans.

« En résumant l'activité de la Caisse Autonome au cours des,
« huit derniers mois, ces résultats font ressortir que ce bref
« délai a suffi à la solution du problème angoissant que po-
« sait l'existence des Bons de la Défense Nationale ».

De son côté, le Gouvernement n'est pas resté inactif.

L'Emission opportune de 2 catégories de Bons du Trésor à 7 % amortissables en 10 et 15 ans lui a permis de faire couvrir deux échéances principales d'un chiffre global de 7.338 millions : celle facultative du 1^{er} Février de Bons du Crédit National 6 % Février 1922, pour 3.018 millions, et celle intégrale, du 25 Septembre à venir, des Bons du Trésor à 3 et 5 ans 1922 (4.320 millions).

Profitant des heureuses dispositions du marché, le Gouvernement a ensuite préparé la liquidation des lourdes échéances de 1928 et 1929. Enfin, l'émission au mois de mai de rentes 5 % amortissables en 50 ans a permis de couvrir une échéance de 10.939 millions sur un chiffre global de 21.613 millions et réduire ainsi de 1/2 les remboursements éventuellement exigibles au cours des deux prochaines années.

« Nous ne nous sommes pas ainsi seulement préoccupés de
« résoudre les difficultés présentes, nous avons voulu pré-
« parer l'avenir. L'Aménagement des échéances de notre
« dette à court terme est une œuvre qui doit se poursuivre
« patiemment, en profitant de toutes les circonstances qui
« apparaissent favorables ; dès maintenant une étape impor-
« tante est franchie ».

« La consolidation progressive de la dette flottante, une
« plus judicieuse répartition des échéances de la dette à court
« terme », observe M. Poincaré, « dégagent la Trésorerie des
« menaces de remboursement massif, mais elles laissent sub-
« sister intactes la charge que le service des emprunts im-
« pose au pays ; elles peuvent même parfois l'accroître tem-

« porairement en raison du taux plus onéreux des opérations
« de consolidation ou de conversion. Aussi l'attention du Gou-
« vernement et du Parlement ne pouvait manquer de se por-
« ter sur la nécessité d'un amortissement de notre Dette pu-
« blique ».

Un aperçu du mouvement des « Bons de la Défense Nationa-
le » de Septembre 1926 au 30 Avril 1927 complète ce chapitre
qui termine cet important préambule par cette rassurante con-
clusion :

« Il est inutile d'ajouter que toutes les opérations de con-
« version et de consolidation ont été faites, soit par la Caisse,
« soit par le Trésor, sous forme d'emprunts amortissables et
« qu'elles ont par conséquent pour effet un assainissement
« progressif de nos Finances ».

Une fois terminé l'exposé des réalisations effectuées, le Minis-
tre des Finances passe à l'examen des recettes et des dépenses
du Budget de 1928.

Indiquant que la politique financière suivie jusqu'à ce jour
par le Gouvernement a également présidé à la préparation du
projet de Budget, il nous en présente l'Equilibre :

Recettes	42.160.682.651 fr.
Dépenses	41.527.952.171 fr.
Excédent de recettes.....	632.730.480 fr.

« Cet excédent présente, pour sa plus large part, un carac-
« tère provisoire, il est appelé, en effet, à couvrir les aug-
« mentations de traitement réservées au personnel de l'Ad-
« ministration des P. T. T. et la surcharge qu'entraînera,
« pour le Budget, l'émission de l'emprunt de consolidation ;
« les crédits correspondants à ces dépenses nouvelles ne peu-
« vent être encore exactement évalués. Dès qu'ils seront ins-
« crits au Budget, l'excédent réel sera ramené au-dessous de
« 200 millions de francs ».

Suit l'Elude des recettes qui commence par cet avant-propos :

« La dévalorisation de notre monnaie, la hausse ininter-
« rompue des prix, ont gonflé, au cours des derniers exerci-
« ces, les dotations nominales des services et la couverture
« de charges ainsi constamment accrues a nécessité un appel
« toujours plus étendu aux rentrées de nos contributions de
« tous ordres. Augmentation des taux, création de taxes se
« sont succédé pour combler un déficit toujours renaissant ;
« l'aggravation des tarifs a engendré la fraude et entraîné
« une législation de plus en plus complexe, hérissée de con-

« trôles minutieux et de pénalités rigoureuses ; l'institution
« d'impôts a motivé une réglementation nouvelle, dont les
« lacunes ou les erreurs ne se découvriraient que progressive-
« ment et dont la mise au point exigeait des remaniements
« fréquents. Toutes nos lois de finances, tous nos cahiers de
« crédits supplémentaires sont, depuis plusieurs années,
« remplis de textes fiscaux, de réformes qui ont fait de notre
« législation un véritable labyrinthe, connu seul de quel-
« ques initiés ».

Après cette judicieuse observation, partagée par la plupart,
il dénonce les inconvénients économiques des changements fré-
quents des tarifs fiscaux :

« Les variations de tarifs gênent la détermination des prix
« de revient pour l'Industrie et le Commerce qui redoutent
« de voir surgir des taux nouveaux au cours de l'exécution
« de leurs marchés et demandent à une majoration de prix,
« une assurance contre ce risque ».

Afin d'éviter cet état de choses, le Gouvernement s'est efforcé
de mettre de l'ordre dans la Législation qu'il tient à conserver
sans modification au système fiscal et le projet de Budget ne fait
que se baser sur le statu quo sans recours à de nouvelles taxes.

« Pour pallier à ces inconvénients, nous avons dès l'année
« 1926, fait procéder à une codification de la législation affé-
« rente à nos principales Taxes ; cette œuvre resterait vaine
« si de nouvelles dispositions venaient contraindre l'adminis-
« tration à la remettre en chantier.

« Au surplus, la stabilisation de la monnaie peut entraîner
« d'incontestables difficultés pour certaines industries, pen-
« dant la période de réadaptation, et il ne paraîtrait pas oppor-
« tun de les aggraver par des modifications de tarifs fiscaux.

« Aussi avons-nous pris comme base de la préparation de
« notre projet de Budget le simple maintien des Taxes exis-
« tantes, sans prévoir aucun remaniement, ni dans les Taux,
« ni dans l'assiette. Nous avons même poussé cette préoccupa-
« tion jusqu'au rejet systématique de toute modification, si
« minime fût-elle, de la Législation existante et le projet de
« loi de Finances ne comporte aucune disposition d'ordre fis-
« cal ».

Pas d'augmentation d'impôts, mais aussi pas de dégrève-
ments. Ils s'imposeront plus tard ; cependant, le moment d'y
procéder n'est pas encore venu, bien qu'on puisse reconnaître.
dès l'instant, la nécessité de certains rajustements ; mais il faut
avant tout continuer l'étude serrée des recouvrements :

« Nous ne méconnaissions pas qu'une période prolongée de
« stabilisation puisse justifier certaines réadaptations des im-
« pôts, qui étaient aisément supportés, alors que les variations
« des prix en excédaient largement le montant et que les
« mouvements du change commandaient, plus que tout autre
« élément, les profits ou les pertes des entreprises, appa-
« raissent plus lourds lorsque le calcul des prix de revient sera
« plus resserré et que la vente ne trouvera pas une clientèle
« aussi pressée de se prémunir contre une cherté toujours
« accrue des marchandises.

« Mais il serait prématuré d'y procéder aujourd'hui : Nous
« suivrons attentivement la marche de nos recouvrements et
« les répercussions qu'exercent nos impôts sur l'activité des
« diverses branches d'industrie. Si ces répercussions appa-
« raissent assez graves pour en compromettre l'existence ou en
« entraver le développement, nous envisagerons plus tard les
« abattements que cette constatation recommanderait, en te-
« nant compte toutefois des besoins du *Trésor qui ne saurait*
« *dans les circonstances actuelles abandonner aucune recette,*
« sans rechercher par ailleurs une contre-partie équivalente ».

Voici un programme de profonde sagesse auquel la raison ne peut qu'applaudir. La « Fiscalité échevelée » que l'on a reprochée au Gouvernement Poincaré n'avait, à cette époque de reconstitution financière, aucun caractère excessif. Rien d'anormal, en effet, dans ce désir louable de rétablissement, rien de critiquable, non plus, dans les mesures sévères, dans cette saignée fiscale que la situation angoissante de 1926 avait nécessitées et dont tout le pays alors, dans un élan unanime, avait reconnu l'opportunité et accepté la réalisation. Que plus tard, évidemment, les entreprises commerciales et industrielles, dont la multiplication très exagérée, il faut le reconnaître, avait été le résultat d'une ère factice et illusoire de prospérité, puissent être amenées à souffrir de cet état de lourdes et abondantes impositions, auxquelles le ralentissement de leur activité ne permettrait plus de faire face, cela ne faisait aucun doute pour le Gouvernement, qui était le premier à le reconnaître et le premier aussi à étudier les moyens de parer à cette éventualité. Aujourd'hui où nous sommes entrés dans une ère de dégrèvements massifs, bienheureuse, disent certains, puissent-ils ne pas se tromper et ne pas leur donner une étendue préjudiciable aux finances publiques, les critiques ne tarissent pas sur les hommes qui ont su avoir l'énergie nécessaire, dans le souci de l'intérêt

national, de sacrifier un moment les intérêts particuliers et égoïstes.

Poursuivant son exposé, le Ministre des Finances déclare avoir fidèlement suivi dans la prévision des recettes la règle de la pénultième année, mais qu'il a jugé nécessaire et utile néanmoins d'y apporter quelques correctifs.

« La Règle dite de la Pénultième année a été rigoureuse-
« sement appliquée pour les catégories d'impôts indirects,
« auxquels elle est normalement réservée. Nous avons même
« estimé qu'il était prudent d'opérer certains abattements sur
« le rendement de Taxes qui avaient bénéficié au cours des
« années précédentes de circonstances particulièrement favo-
« rables. Les rentrées constatées pendant l'exercice 1926 ont
« été ainsi réduites d'une somme globale de 390.259.000 fr.

D'autre part, dans les évaluations de recettes provenant des contributions directes, une limitation a été faite au montant des rôles de l'Exercice 1927, et un abattement de plus de 100 millions « a été même opéré sur le produit de l'Impôt cédulaire sur les bénéfices industriels et commerciaux, en vue de tenir compte des répercussions que la légère crise constatée au début de l'année était susceptible d'exercer sur les produits des entreprises ».

La conclusion de ce chapitre tient en deux lignes :

*« Le chiffre global de 42 milliards, calculé sur des bases
« aussi prudentes, paraît à l'abri de tout aléa ».*

M. Poincaré passe ensuite à l'étude des dépenses dont le début constitue un magistral exposé qui mérite d'être cité intégralement :

« Les dépenses, arrêtées à 41.527 millions, présentent une
« majoration d'environ 1.986 millions par rapport au budget
« de 1927. L'augmentation des charges budgétaires découle
« de deux causes principales :

« D'une part, amélioration du sort de personnels à revenus
« fixes.

« D'autre part, remaniement de notre organisation mili-
« taire.

« Les bouleversements que la guerre et la dévalorisation de
« notre monnaie ont entraînés dans la vie économique du
« pays en ont profondément troublé la structure sociale.

« L'Équilibre de la Nation reposait sur une classe de mo-
« destes travailleurs intellectuels ou rentiers ; les vastes et
« rapides enrichissements, propres aux pays neufs n'étaient

« ni recherchés ni goûtés par les Français, les spéculations
« hardies n'enfiévrèrent pas leurs imaginations ; chacun pla-
« çait son espoir dans la sécurité du lendemain, dans le
« maintien du genre d'existence qu'il avait toujours connu et
« que venaient améliorer les économies françaises grossies de
« génération en génération.

« La hausse du coût de la vie a durement atteint les familles
« de fortune moyenne ; elles ont vu grandir leurs dépenses,
« alors que les salaires de leur travail, les revenus de leurs
« rentes ou le chiffre de leurs pensions ne suivaient pas la
« même progression. Ce déséquilibre n'a pas tardé à entraî-
« ner pour elles la gêne, parfois la misère. *La fortune parais-*
« *sait souvent sourire, soit pendant la guerre, soit après la*
« *paix, aux spéculateurs de tous ordres, à ceux mêmes qui*
« *désespérant du salut du pays, édifiaient leurs richesses sur*
« *des ruines.* Un mécontentement, un découragement qu'il
« serait vain de nier, ont peu à peu pénétré la partie la plus
« sacrifiée de la population.

« Un redressement financier resterait incomplet s'il n'était
« l'occasion d'un redressement économique qui rende au tra-
« vail et à l'épargne la place qui leur convient.

« La revalorisation de notre monnaie, la faveur nouvelle des
« valeurs à revenu fixe ont reconstitué une part du capital
« perdu. La hausse de la cote de nos fonds d'Etat suffit à me-
« surer l'ampleur de ces mouvements... Du 23 juillet 1926 au
« 22 avril 1927, le portefeuille des porteurs de rentes a vu
« s'accroître sa valeur de 36.297 millions.

« Sans doute, nous n'entendons pas considérer ce gain com-
« me un accroissement de la richesse nationale ; nous n'igno-
« rons pas, que dans un bilan idéal du pays, cette somme fi-
« gurerait à la fois à l'actif et au passif. Mais elle constitue un
« relèvement des fortunes privées et la portée sociale de ce
« redressement du cours des rentes et de toutes les valeurs à
« revenu fixe ne saurait être discutée.

« Ces considérations doivent conduire l'Etat à examiner
« avec la plus large bienveillance le sort des personnels dont
« il assure l'existence sur des traitements ou des pensions :
« mutilés, fonctionnaires, retraités.

« Une place spéciale doit être, dès l'abord, réservée aux vic-
« times de la guerre, à ceux dont les souffrances subies ont
« fait des « créanciers privilégiés » de la nation ».

Il fait état des mesures prises récemment par la loi du 19 Dé-
cembre 1926, des améliorations apportées et des efforts accom-
plis.

Au Budget de 1928, un crédit nouveau de 664 millions et de-
mi est demandé en faveur des pensionnés de guerre et 1.100 mil-
lions sont réclamés pour les fonctionnaires ; la charge propre

au personnel des P.T.T., dont le chiffre n'a pu encore être déterminé, n'étant pas comprise dans cette somme.

Malgré les résultats appréciables et les efforts nouveaux faits pour la solution du problème, on est encore loin d'un stade définitif.

« Nous ne saurions, certes, nous flatter, note M. Poincaré, d'avoir par cet effort, quelle qu'en soit l'importance, assuré le redressement définitif de nos services publics, ni apaisé toutes les revendications. Les fréquentes révisions de traitements, survenus depuis la cessation des hostilités, ont suscité les compétitions les plus vives. *Chaque catégorie de fonctionnaires discute moins le montant des émoluments qui lui sont servis, que la comparaison qu'elle en établit avec ceux qui sont accordés à tel autre personnel*, considéré comme similaire ; des rapprochements, souvent très arbitraires, sont opérés entre administrations distinctes et servent d'occasion aux revendications les plus véhémentes.

« Nous avons fait tout ce qui pouvait dépendre de nous pour concilier les intérêts multiples ».

Quant aux retraités, une somme nouvelle de 650 millions leur sera répartie.

La conclusion en est que la réforme ne présente pas un couronnement définitif de la revalorisation progressive des traitements et pensions ; elle n'en constitue au contraire qu'une étape provisoire dans la suite des rajustements successifs passés et futurs.

Le remaniement de notre organisation militaire constitue le second facteur important de l'augmentation des dépenses budgétaires. Il est question d'instituer le service d'un an, mais, auparavant, il est nécessaire d'augmenter l'effectif des militaires de carrière ; aussi des avantages nouveaux ont-ils dû être consentis aux rengagés. D'autre part, dans le but de ne rien sacrifier à l'Instruction dans un délai aussi court, il est prévu la substitution progressive d'employés civils aux hommes du Contingent. Ces mesures ont été complétées par la formation rapide de pelotons de Garde Républicaine mobile.

« Ce programme comporte l'Inscription au Budget de 1928 d'une dépense nouvelle qui dépasse 300 millions ».

Par ailleurs, sont prévues les sommes nécessaires à la reconstitution de nos stocks de mobilisation, à l'armement de nos frontières et le renforcement de notre marine militaire (conformément au programme naval déjà arrêté).

D'autre part, un crédit de 37.425.000 francs est destiné à la mise en œuvre d'un programme de production agricole.

Au point de vue social, les dotations destinées à la lutte contre la Tuberculose et autres maladies graves et à la construction des sanatoria ont été augmentées d'une façon appréciable.

Les crédits des bourses et des constructions scolaires ont été relevés et des sacrifices nouveaux ont été consentis pour l'extension de nos grandes lignes aériennes.

Mais, toutes ces dépenses nouvelles n'auraient pas permis d'équilibrer le Budget de 1928, pour lequel aucune augmentation d'impôts n'est proposée et dont les recettes n'ont été prévues qu'avec une grande prudence, si de sérieuses économies n'avaient été réalisées sur le service de la Dette Publique.

Notons en passant que cette réduction semblait impossible ou tout au moins son allègement réalisable qu'à long terme et que d'aucuns en voyaient la solution exclusive dans une stabilisation monétaire avec forte dévaluation.

Or, si le Budget de 1927 présentait une somme de 15.533 millions 1/2 en chiffres ronds, au titre de la dette consolidée et de la dette remboursable à terme ou par annuités, dans le projet pour 1928 cette charge est ramenée à 13.559 millions 1/2, soit une réduction de 1.974 millions.

Le Ministre des Finances déclare que ces économies proviennent de trois sources principales.

La première de ce fait que le Budget de 1927 avait été établi au taux moyen de 150 pour la livre sterling, tandis que celui de 1928 l'est sur le taux de 124 ; de là une économie d'environ 400 millions.

La seconde est la conséquence de la politique d'abaissement du taux de l'intérêt pratiquée par la Caisse Autonome qui a réduit ainsi ses propres charges. Cela lui permet de suffire au service de ses dépenses par les seuls produits des tabacs et a dispensé l'Etat d'inscrire au Budget une annuité quelconque pour venir à son aide ; or, cette annuité était de 490 millions au Budget de 1927.

Enfin, la troisième source d'économies réside dans le remboursement de la Dette de la Banque de France à la Banque d'Angleterre et des Bons du Trésor émis en Angleterre depuis 1924. La dette flottante en bénéficie d'un allègement de 300 millions. Ajouté à cela, l'augmentation des annuités Dawes qui permet la

suppression de la provision de 833 millions, inscrite pour couvrir nos charges extérieures.

La conclusion de l'intéressant exposé du Président du Conseil est loin de porter ombrage à la valeur des nombreuses pages qui la précèdent. Elle résume de façon concise toute sa pensée et son désir de voir s'accomplir une tâche dont les résultats déjà fort satisfaisants, laissent entrevoir un succès certain si le pays et ses représentants continuent à collaborer avec la même persévérance.

« Amélioration de la situation des personnels à revenus
« fixes, durement atteint par la hausse des prix, réorganisa-
« tion de notre Armée et de notre Marine sur des bases qui
« concilient les besoins de notre Défense Nationale et allège-
« ment des obligations imposées à chaque citoyen, maintien
« et développement des dépenses nécessaires à notre outillage
« économique, à l'intensification de notre production agri-
« cole et à notre expansion commerciale, équilibre solide as-
« suré sans augmentation des impôts par le rendement des
« taxes existantes et par les économies réalisées sur le service
« de la Dette publique, *ainsi se résument les caractères géné-*
« *raux du projet de budget que nous soumettons en pleine*
« *confiance à vos délibérations.*

« Ces résultats qu'a seule permis la politique financière sui-
« vie par les Chambres, à la demande du Gouvernement,
« nous paraissent répondre aux préoccupations que le Parle-
« ment a, à diverses reprises, manifestées. Nous le présentons
« comme un nouveau progrès dans la voie ardue qui doit
« nous conduire au redressement définitif de nos Finances.

« Nous avons la ferme conviction qu'en persistant dans no-
« tre attitude, nous pourrons, d'année en année, enregistrer
« des améliorations successives dont le présent projet renfer-
« me les premières réalisations. Les troubles économiques
« consécutifs à 5 années de guerre, ne peuvent se dissiper sous
« l'influence de transformations magiques. *Notre relèvement*
« *doit être œuvre de volonté et de persévérance.* Les premiers
« résultats obtenus nous permettent, pour un proche avenir,
« un succès qui, après les années douloureuses, mettra, une
« fois encore, en pleine lumière, la vitalité de notre pays ».

*
* *

Cette préface au projet de Budget ne constitue pas, à elle seule ce qu'on appelle, à proprement parler, l'« Exposé des Motifs ». Elle n'en est que la première partie, dénommée « Exposé Général » (27 pages du volume du projet). En deuxième partie figure

une longue étude portant le titre suivant : « *Examen des articles de la Loi de Finances* ».

Là sont pris un à un et dans l'ordre, les articles du projet de loi. Le Ministre des Finances s'applique à démontrer qu'ils répondent bien à l'idée générale du programme qu'il vient d'énoncer. Il justifie et explique toutes les modifications et motive les innovations et les changements qu'ils apportent. Cette étude détaillée consacre un long examen, à propos de chaque élément de recettes, sur la façon dont a été appliquée la règle dite de la pénultième année et les corrections qu'il a fallu apporter aux chiffres des recouvrements de 1926 pour les rapprocher le plus possible de la réalité du moment.

Ainsi, par exemple, dans l'évaluation du rendement des droits d'Enregistrement, les recouvrements de la pénultième année ont été affectés de diverses modifications, afin tout d'abord de tenir compte des réformes législatives dans le sens d'une réduction de tarifs et ensuite de la poussée des transactions au cours des premiers mois de 1926 par suite de l'instabilité monétaire.

Ainsi également, des corrections ont dû être apportées aux produits des douanes du fait des changements de tarifs par suite de la loi du 29 Avril 1926 qui contient relèvement de la taxe pour le développement du commerce extérieur, etc...

*
**

A la suite de l'Exposé des Motifs figurent en annexes un certain nombre de Tableaux Justificatifs présentés, soit spontanément par le Gouvernement, soit en vertu d'une prescription législative. L'énumération de ces pièces est intéressante à connaître. Notons que les 15 annexes du projet du Budget de 1928 se retrouvent intégralement dans celui de 1930-31, avec, sans qu'il soit besoin de le dire, des détails un peu différents apportés par deux années d'écart. En voici la liste :

- I. Comparaison des crédits de 1927 et de 1928 ;
- II. Tableau des Crédits ouverts ou demandés du 1^{er} Août 1914 au 8 Avril 1927 ;
- III. Tableau de développement des évaluations de recettes applicables au Budget général de l'Exercice 1928 ;

IV. Tableau de développement des contributions directes et taxes assimilées ;

V. Tableau comparatif de la Dette Publique du 31 Mars 1926 au 31 Décembre 1926 ;

VI. Situation comparative de la Dette viagère du 31 Mars 1926 au 31 Décembre 1926 ;

VII. Etat présentant la situation d'ensemble des dettes respectives des puissances visées à l'article 148 de la Loi de Finances du 31 Juillet 1920 ;

VIII. Situation des Recettes et des Dépenses pendant les années 1925 et 1926 ;

IX. Etat des services spéciaux du Trésor ;

X. Tableau des créances de l'Etat Français sur les nations étrangères, au 31 Décembre 1926 ;

XI. Tableau des paiements effectués par le Crédit National ;

XII. Tableau relatif aux conventions intervenues entre les Sinistrés et le Ministère des Finances pour le paiement par annuités des dommages de guerre en vertu des articles 150 et 159 de la loi du 31 Juillet 1920 ;

XIII. Tableau du montant des paiements des titres de rentes effectués en vertu de la loi du 30 Avril 1921 (art. 10) et de la loi du 23 Juillet 1921 ;

XIV. Tableau indiquant le mouvement des paiements effectués pour la réparation des dommages de guerre ;

XV. Compte d'Emploi des prestations en nature perçues pendant l'année 1926 en exécution des articles 8 à 12 de l'arrangement rhénan.

Si nous limitons notre étude à une simple énumération, nous tenons néanmoins à donner un aperçu de la neuvième de ces annexes : « Etat des Services spéciaux du Trésor », dont le contenu présente un intérêt documentaire important.

Produit (nous l'avons indiqué plus haut, au cours de l'étude du projet de loi, en exécution de la loi de finances du 12 Août 1919), cet état contient, sous forme de tableaux, la désignation des comptes créditeurs et débiteurs créés avant le 1^{er} Août 1914 et de ceux créés à dater de cette époque.

Au 1^{er} janvier 1927, la situation des comptes antérieurs à la guerre s'établit comme suit :

Balance au 1 ^{er} janvier 1926 :	
(Excédent des comptes créditeurs).....	+ 974.870.000
Opérations effectuées pendant 1926 :	
(Excédent de recettes).....	+ 8.495.000
Situation au 1 ^{er} janvier 1927 :	
(Excédent de crédit).....	+ 983.365.000

Quant à ceux établis postérieurement à 1914, ils se présentent ainsi :

Balance au 1 ^{er} janvier 1926 :	
(Excédent des comptes débiteurs).....	— 19.158.543.000
Opérations effectuées pendant l'année 1926 :	
(Excédent de recettes)	+ 4.422,305.000
Situation au 1 ^{er} janvier 1927 :	
(Excédent de débit)	— 14.737.238.000

L'état entreprend ensuite l'examen de la question de l'apurement des comptes :

« Le Ministère des Finances, mentionne-t-il, s'est toujours efforcé, quand les circonstances s'y prêtaient, d'obtenir la clôture et la liquidation de ceux des comptes dont le maintien ne paraissait pas nécessaire ». Dans ce but, la loi du 1^{er} Décembre 1922, instituant le « service d'apurement des comptes spéciaux » a permis de grouper, sous l'autorité du Ministre des Finances exclusivement et réunir en un service unique, en vue de leur liquidation, la plupart des comptes dont les opérations étaient auparavant exécutées par des agents comptables, sous l'autorité des divers Ministères, au fur et à mesure que leur clôture était prononcée par le Parlement.

Le nouvel organisme est chargé d'effectuer la liquidation des comptes spéciaux qui lui sont rattachés, de vérifier leurs écritures en vue de la présentation des comptes de gestion à la Cour des comptes, de régler les dépenses élevées, non encore acquittées, et de recouvrer des créances liquidées ou celles que les opérations d'apurement font découvrir.

Sa diminution opérée du fait de la centralisation, le personnel nécessaire à son fonctionnement comporte 214 agents à Paris et 112 en province.

Il existe 8 comptes spéciaux sans personnel spécialement rattaché. Leur liquidation est assurée par la Section Centrale du Service d'Apurement. Ce sont les comptes « Produits chimiques

agricoles », « Essences et Pétroles », « Chaussure Nationale », « Avances aux Chambres de commerce », « Avances aux Armateurs pour l'achat de navires », « Avances aux Armateurs pour constructions de navires », « Stocks britanniques » et le « Service de Ravitaillement Civil d'Alsace et Lorraine ».

Du 1^{er} Novembre 1922, date du début de son fonctionnement, au 31 Décembre 1926, le service a liquidé un total d'opérations s'élevant à 6.001.202.639 francs 31 et la moyenne mensuelle des opérations d'apurement est de 118.403.363 francs.

Enfin, l'Etat énumère les principaux comptes rattachés à ce service (la plupart au cours des années 1924 à 1926).

Ce sont :

Le compte spécial du ravitaillement (rattaché par la loi du 1^{er} Décembre 1922). Ce service était spécialement chargé, durant la guerre, de l'approvisionnement de la population civile et de l'armée, en pain et denrées alimentaires de toute nature. Le total des opérations qu'il a entreprises peut être évalué en recettes et en dépenses à la somme de 70 milliards environ, des mois d'Août 1914 à 1920.

Le compte « d'approvisionnement en produits chimiques agricoles » (rattaché le 1^{er} Novembre 1922), pourvu d'un crédit de 100 millions pour l'achat d'engrais et de produits chimiques nécessaires à l'Agriculture pendant les hostilités et un an après. Il était alors géré par « l'Office des produits chimiques agricoles » fonctionnant au Ministère de l'Agriculture et du Ravitaillement.

Celui d'« *Essences et Pétroles* » (Rattaché le 1^{er} Janvier 1924).

Et les comptes :

« *Liquidation des stocks et Installations Britanniques* ».

« *Motoculture* ».

« *Chaussure Nationale* » (Dans le but de faciliter la mise à la disposition du public des chaussures à bon marché et exercer une action régulatrice sur les cours, l'Etat, pendant la Guerre, organisa la fabrication de la Chaussure Nationale).

« *Approvisionnement en combustibles* ».

« *Office de reconstitution agricole* ».

« *Avances aux armateurs pour achats de navires* ».

« *Avances aux armateurs pour construction de navires* ».

« *Avances aux Chambres de commerce* » (Saint-Quentin et Dunkerque).

« *Comptes spéciaux de la Marine Marchande* (au nombre de deux « Transports maritimes » et « service des assurances d'Etat contre les risques de guerre »).

« *Liquidation des stocks américains* » achetés par le Gouvernement français.

Signalons en terminant, à titre de pure information, que la somme des paiements effectués pour la réparation des dommages de guerre s'élève de 1914 à 1926 inclus à 130 milliards 154 millions de francs (44.453 millions pour les dommages causés aux personnes et 85.701 millions pour ceux causés aux biens).

En général, les administrations répugnent à fournir ces documents, arguant de ce fait que leur confection nécessite un travail considérable et leur publication des frais très onéreux. A les entendre, ces pièces n'intéressent personne — on ne les consulte jamais — et leur masse ne sert qu'à augmenter l'accumulation des volumes dans les bibliothèques et archives : tout au plus si, parfois, quelques statisticiens ou curieux importuns en entreprennent l'étude. En réalité, et c'est leur grand défaut, redoutant la publicité, elles arrivent à s'envelopper de mystère.

« Ces arguments, écrit M. Jèze, sont des sophismes. Il n'y
« a de finances bien gérées que celles que le public peut con-
« trôler dans toutes ses parties. Il n'y a rien de si coûteux que
« les abus. La principale source du gaspillage, c'est le laisser-
« aller des Administrations publiques. La publicité des Fi-
« nances est le commencement de la sagesse pour les Gouver-
« nements » (1).

★★

Exposé des motifs, projet de loi et ses Etats annexes, documents généraux et spéciaux, telles sont les trois parties d'inégales dimensions et importances qui, sous l'aspect de deux gros volumes, parfois davantage, composent le projet de Budget gouvernemental. Cet énorme édifice achevé, « le Ministre des
« Finances a mis au monde son œuvre capitale, programme des
« destinées financières du pays, toujours attendu du public avec
« une certaine émotion, sur lequel vont maintenant s'exercer les

(1) « Théorie Générale du Budget », 6^e Edition, p. 226.

« commissions, les discussions publiques et les votes des assemblées représentatives » (1).

L'Equilibre du Budget de 1928, présenté par le Gouvernement, repose essentiellement, peut-on dire, sur l'espoir que se continuera sans défaillance la politique de redressement déjà commencée avec succès. L'examen des dépenses par le Parlement devra être entrepris avec la plus grande prudence, d'autant plus que le Gouvernement a déjà inscrit des charges nouvelles pour l'amélioration des traitements des personnels à revenus fixes. Les chiffres proposés devront être l'objet d'une défense énergique de tous les instants ; le Ministre des Finances ne manquera pas de s'appliquer avec fermeté à repousser tous les relèvements que n'oublieront pas de faire surgir les préoccupations électorales.

Le 5 Juillet 1927, dans son exposé de la situation financière au Groupe de l'Union Républicaine du Sénat, M. Henri Chéron insistera sur la sévérité dont devra faire preuve la Commission sénatoriale des Finances dans l'examen des dépenses, si elle veut maintenir l'Equilibre du Budget, élément essentiel de notre restauration financière. Vraie pour la Haute Assemblée, cette sage conception l'était également pour la Chambre, dont la Commission des Finances faillit un moment oublier l'importance. On pouvait craindre, à l'approche de la fin de la treizième législature, que les députés ne se laissent entraîner par le souci de l'intérêt électoral, souvent mal compris. Les surenchères électorales ne manqueront certes pas de se produire au Palais-Bourbon au cours de la discussion, mais M. Raymond Poincaré, aidé intelligemment dans sa tâche par le Président de la Chambre et une Commission redevenue raisonnable, saura rappeler aux parlementaires leur véritable devoir et imposer, même aux esprits les plus rebelles, sa volonté de voir aboutir son programme et échouer toutes propositions démagogiques susceptibles de nuire, de loin ou de près, au rétablissement commencé.

Quant aux recettes, elles seront, elles surtout, très fortement influencées et c'est normal, au cours de l'année 1928, par le résultat des élections générales dont l'issue est alors fort incertaine. C'est pour cela qu'il ne faut jamais, dans de telles circonstances, faire preuve de largesse dans leur évaluation. On sait aujourd'hui ce qu'il en est advenu, mais on peut toujours

(1) M. STOURM, *op. cit.*, p. 274.

craindre, à l'approche de cet événement, les conséquences funestes de l'ambition des partis acharnés à la conquête du pouvoir pour y appliquer une politique de désorganisation.

*
**

En terminant, nous relaterons une partie du discours prononcé par M. Raymond Poincaré le 2 Mai 1928, à l'ouverture de la session du Conseil Général de la Meuse, et dont les termes traduisent nettement l'état d'esprit dans lequel le Ministre des Finances était décidé à soutenir le Projet de Budget au cours de sa discussion à l'approche de la stabilisation légale inévitable unanimement réclamée.

« Il appartiendra aux Chambres de consolider les résultats
« dans l'élaboration du Budget de 1928, ou au contraire de
« les ébranler et de réduire à néant l'œuvre que nous nous
« sommes efforcés d'accomplir. Que vous souhaitiez une réva-
« loration graduelle ou une prompte stabilisation légale,
« rien n'est possible sans un Budget qui demeure équilibré et
« sans une Trésorerie qui conserve son aisance. Une stabilité
« légale n'est qu'un geste vain et illusoire si elle doit être le
« lendemain, suivie d'une renonciation aux méthodes qui
« l'ont préparée.

« Pour mon compte, je suis fermement résolu à ne me
« faire par complaisance ou par faiblesse, le complice d'aucun
« vote qui compromettrait un équilibre si péniblement obtenu.
« Je sais que la tâche d'un Ministre des Finances, toujours
« ingrate, l'est doublement dans les périodes qui précèdent
« des élections générales. J'ai dit à la Chambre, au commen-
« cement de 1924, que je m'exposais sciemment à l'impopu-
« larité en faisant mon devoir, c'est-à-dire en demandant alors
« deux décimes en sus des impôts existants. Aujourd'hui, je
« reste prêt à courir les mêmes risques, mais je veux du moins
« épargner aux contribuables des nouvelles surcharges... Ces
« dépenses inévitables (Il vient d'énumérer les plus importan-
« tes introduites dans le projet) il faudra les gager soit sur
« des économies, soit sur des plus values réelles de recettes.
« Sinon nous retomberions vite dans l'abîme d'où nous som-
« mes sortis et nous n'en remonterions sans doute pas une
« seconde fois ».

DEUXIÈME PARTIE

Le Projet de Budget devant la Chambre des Députés

CHAPITRE I

Le Projet de Budget devant la Commission des Finances

Une fois déposé sur le bureau de la Chambre, le projet de Budget est renvoyé à la Commission des Finances, en application de l'article 100 du Règlement : « La Commission des Finances, prévue à l'article II, est chargée de l'examen des lois des recettes et dépenses »... Cet organisme groupant un nombre de 44 députés (1) spécialement désignés par les groupes et élus par

(1) Les membres de la Commission de 1927, — chargée d'examiner le projet de budget de 1928 — étaient les suivants : MM. Malvy, Président, Georges Ancel, Ducos, Léon Archimbaud, Marcel Astier, Vice-Présidents, Pierre Deyris, Robert Serot, Lassalle, Léon Barety, Gratien Candace (ces deux derniers désignés comme nouveaux Vices-Présidents le 15 juillet) Secrétaires ; Achille Fould, Vincent Auriol, Bedouce, Léon Blum, Georges Bonnefous, Antoine Borrel, Bouilloux-Lafont, Georges Bureau, Marcel Cachin, Champetier de Ribés, de Chappedelaine, Charles Leboucq, Adrien Darlac, Desjardins, Dezarnaulds, André François-Poncet, Jean Garchery, Comte de Kervanoel, Henri Paté, Jacquier-Lafarge, Lucien Lamoureux, Landry, Jean Locquin, Margaine, de Monicault, de Moro-Giafferi, Marius Moutet, Paganon, Palmade, Prevet, Renaudel, de Tinguy du Pouët, Valière.

la Chambre toute entière, suivant le système de la représentation proportionnelle, a pour mission de procéder, entre autres attributions financières, à l'étude du projet de Budget et donner ses conclusions par le moyen de rapports. (Elle complète même ce rôle en s'arrogeant le droit de modifier intimement ce projet).

Les choses se passent ainsi, afin, en principe, de faciliter le travail de la Chambre en le préparant et en le simplifiant par une instruction préliminaire. Cet organisme très fermé — ses séances ne sont pas publiques — reste en relations constantes avec le Ministre des Finances et les autres ministres, par lettres ou auditions verbales. Elle consulte tous les documents et toutes personnes compétentes (entre autres des chefs de services) qui peuvent l'éclairer dans sa tâche et prend ses décisions à la majorité. Tout membre qui désire apporter par initiative personnelle, une modification quelconque au projet peut déjà y procéder, comme à la Chambre, par amendements, qui seront discutés par les commissaires, puis adoptés ou rejetés par un vote de la majorité.

Afin de faciliter sa propre tâche, elle se subdivise elle-même en sous-commissions, distribue entre ses membres l'étude des divers Budgets de dépenses et statue ensuite sur les conclusions des divers rapporteurs spéciaux. Les rapports de ces derniers seront, à l'issue du travail préliminaire en commission, imprimés et distribués aux députés qui pourront ainsi prendre part aux débats à la Chambre en pleine connaissance de cause. Travaillant par intermittence et sans ordre défini, puisqu'elle doit attendre que les différents rapporteurs soient prêts à présenter leur étude, elle **entreprend** l'examen des budgets des dépenses au fur et à mesure qu'ils se présentent. C'est ainsi que l'on peut voir chevaucher les uns sur les autres les éléments du Budget Général et des budgets annexes : les monnaies et médailles et l'Imprimerie Nationale, par exemple, étant intercalées entre la discussion des Budgets des Dépenses de l'Agriculture et de la Justice.

Suivant la règle budgétaire traditionnelle il est d'abord procédé à l'étude des dépenses, en second lieu seulement viendront les recettes dont l'évaluation aura pour base la somme des crédits alloués. En définitive, les opérations commenceront par les Etats A et E pour se poursuivre par la loi de Finances après laquelle seront déterminés en dernier lieu la rédaction définitive des articles réservés et parmi ceux-ci les trois principaux articles budgé-

taires qu'il est impossible, par suite de leur caractère récapitulatif, de fixer à leurs places respectives : l'article 1^{er}, celui qui englobe le total des voies et moyens et l'Etat C et enfin l'article consacré au résumé des Budgets annexes.

Notons enfin que, sans sortir du cadre des dépenses, de nombreux chapitres de crédits seront également réservés à des places différentes, leur adoption ou leur correction étant subordonnées, soit à un complément d'information, soit à des circonstances spéciales ou encore à l'audition des Ministres dont ils ressortissent.

Le 3 juin, la Commission des Finances commençait ses travaux ; elle devait seulement achever le 25 octobre, après une longue interruption de 3 mois (15 juillet, 20 septembre).

Dans la première période, la plus longue cependant, elle étudie à peine le tiers des budgets des dépenses.

Débutant par le Ministère du *Travail*, sur le rapport de M. Landry, elle en adopte les divers chapitres avec une réduction de crédits de plus de 3 millions.

Viennent ensuite successivement l'adoption des budgets : *Services d'Alsace et Lorraine, Commerce et Industrie* (sans modifications), *Services Pénitentiaires*, avec une réduction de plus de 2 millions et *Pensions*, avec une diminution de crédits de 1 million 1/2.

Malgré une inscription, au bénéfice des cantonniers, de 20 millions de crédits nouveaux qui seront l'origine de débats prolongés à la Chambre et au Sénat et une source de dissentiments entre les deux assemblées, le budget des dépenses des Travaux publics subit une diminution de 28 millions.

Près de 36 millions sont ajoutés aux crédits du Gouvernement pour le Ministère de l'Intérieur et 500.000 francs retranchés de ceux des Affaires étrangères.

Enfin, le 15 juillet, la commission examine le budget de l'*Instruction Publique* rapporté par M. Ducos. Sur les chapitres intéressant la création d'écoles primaires supérieures elle adopte un crédit de 800.000 francs. Le rapporteur propose d'inscrire un crédit spécial en vue d'amorcer la gratuité de l'enseignement secondaire mais on décide de consulter à ce sujet M. Herriot et la Commission de l'Enseignement.

A l'issue de cette séance la Commission s'ajourne à la deuxième quinzaine de septembre.

Le 14 septembre on annonce la reprise des travaux parlementaires pour le mardi 20 suivant.

Déjà le Président de la Commission a invité les rapporteurs spéciaux à se tenir prêts à faire discuter les rapports qu'il leur reste à présenter. Dans ces conditions, M. Malvy estime que l'œuvre de la Commission pourra être terminée le 10 octobre. D'après lui, à cette époque, la plupart des rapports auront été imprimés et l'élaboration du rapport général sera déjà bien avancée, sinon même achevée. Aussi la Chambre pourrait-elle entreprendre l'examen dès la semaine suivante. Il envisage même avec certitude la possibilité d'ouvrir la session extraordinaire le 18 octobre et en suggère l'idée avec insistance au Président du Conseil.

Il n'y a alors qu'un seul écueil à la réalisation de ce beau projet ; le travail de la Commission est à peine commencé. Le 20 septembre, il ne lui restera plus que 28 jours pour parachever son œuvre à la date prévue et malheureusement 19 budgets de dépenses et l'intégralité des articles de la loi de Finances n'ont pas encore été examinés. Il est donc permis aux plus optimistes de ne se faire aucune illusion sur une probabilité que rien ne peut justifier. De plus, les rapports particuliers sont loin d'être terminés ; quant au rapport général il ne l'est évidemment pas et pour cause ; le sera-t-il même assez tôt pour être imprimé et distribué par les services de la Chambre à l'époque indiquée ?

Pour discuter utilement un Budget, il faut que les rapports particuliers de chaque Ministère, il faut que le rapport général soient prêts. Etre prêts, ce n'est pas ouvrir un débat sur des rapports fantômes, c'est l'ouvrir sur des Textes : Convoquer les Chambres avant la réalisation de cette condition serait amener les pires désordres.

Déjà, en 1926, après tant d'autres années, la Chambre a dû examiner des Budgets particuliers sans être nantie des rapports. A maintes reprises, ce désarroi a suscité les plus vives critiques. Cette méthode détestable a, entre autres inconvénients, celui de laisser le champ libre à des ruées d'amendements improvisés en séance, discutés en désordre, votés en un tournemain. Il existe déjà une erreur de date ; l'objet de la session extraordinaire, c'est, dans la pratique des choses parlementaires, de voter le Budget, alors que, dans la saine application des doctrines, cette étude devrait être faite dans la session ordinaire. Il ne faut pas ajouter à cela une erreur dans les faits. Discuter le Budget, c'est

très bien, mais sur des textes distribués. Le 18 octobre, privée de rapports, la Chambre pourrait fort bien émettre des doutes sur l'utilité de sa Commission — si elle ne l'a déjà fait — puisqu'elle serait elle-même obligée de suppléer à l'absence des éléments que normalement cet organisme est chargé de lui fournir.

La convocation du Parlement ne devait pas avoir lieu à l'époque escomptée.

Quoiqu'il en soit, nous pensons que l'intention du Président de la Commission, critiquable peut-être dans ses conséquences et dans les faits, est loin d'être blâmable. Elle dénote de sa part et de celle de ses collègues l'intention louable de ne pas perdre un temps précieux et d'achever leur tâche dans un délai minimum, afin de permettre aux Chambres d'entreprendre la leur, calmement et sans fièvre. Plus de deux mois, en effet, s'ils ne sont pas de trop, sont cependant nécessaires aux parlementaires pour faire œuvre utile et raisonnable.

Au jour fixé du 20 Septembre, empreinte d'un bel esprit de travail et consciente de ses obligations, la Commission des Finances de la Chambre reprend ses séances.

Elle débute par l'examen du budget du *Ministère des Finances*. Sur un remarquable rapport de M. Palmade qui s'applique à grouper les sommes affectées au service de la dette publique, d'une importance insoupçonnée, à ne consulter que le Budget proprement dit, tous les chapitres sont votés, réserve faite seulement de ceux qui concernent le monopole des allumettes, dont la réorganisation reste à déterminer ; le Ministre des Finances sera entendu à ce propos.

Le 21 Septembre, le Budget annexe des P. T. T. vient à son tour. Sur la proposition de M. de Chappedelaine, rapporteur général, et d'accord avec le rapporteur spécial, M. Dezarnaulds, la Commission décide de réserver l'étude de ses recettes en attendant de nouvelles précisions. Elle ajourne spécialement aussi, au chapitre 4, les crédits concernant l'application des décrets sur les économies et décide d'entendre sur ce point M. Bokanowski, Ministre du Commerce.

Rappelons qu'au mois de Juillet 1927, le Sénat n'avait pas accepté certaines dispositions prévues par ce dernier dans ses décrets d'Economie, notamment la transformation en agences postales d'assez nombreux postes de receveurs.

Le Ministre doit être appelé à s'expliquer sur les mesures qu'il compte prendre à la suite du vote de la Haute Assemblée. Il ré-

pondra également à une question posée par M. de Monicault, demandant que les dépenses et les recettes des postes d'émission de T. S. F., établis par l'Administration, et qui font concurrence aux postes émetteurs installés par les sociétés de radiophonie privées, figurent dans le Budget afin de permettre au Parlement d'exercer son droit de contrôle sur ces opérations d'ordre financier.

En fin de séance sont successivement adoptés : le *Budget de l'Enseignement technique*, les *Budgets annexes de la Légion d'Honneur, de la Caisse Nationale d'Epargne et de l'Ecole Centrale*.

Le lendemain 22 Septembre, le Budget de la *Marine*, sur le rapport de M. Henri Paté, subit une réduction de crédits de 107 millions, pour la raison suivante que la plupart ne pourront pas être matériellement utilisés au cours de l'exercice.

Sur un autre rapport du même M. Henri Paté, le Budget de *l'Aéronautique* est également accepté, sous réserve des chapitres 21 (subventions aux entreprises de navigation) et 25 (protection météorologique de la navigation aérienne militaire).

Le 23 Septembre, la Commission s'occupe des Budgets des *Colonies et de la Guerre*.

Sur le rapport de M. Archimbaud, le premier est adopté avec une réduction globale insignifiante de 31.000 francs.

Le second est rapporté par M. Bouilloux-Lafont. Les modifications apportées par la Commission se chiffrent par une diminution de plus de 40 millions. Entre autres, il y a lieu de noter celle effectuée sur les crédits de la Justice Militaire en vue de hâter le vote du projet de loi, en instance devant le Parlement, sur la réforme des Conseils de guerre.

D'autre part, la Commission décide de réserver certains crédits jusqu'après audition du Ministre de la Guerre, notamment ceux relatifs à la convocation des réservistes, par suite des observations présentées par les socialistes sur l'utilisation de ceux alloués pour l'exercice 1927 au bénéfice des périodes d'instruction. Ils critiquent les conditions dans lesquelles ces périodes ont lieu et comptent demander à M. Painlevé de prendre des mesures afin que ne se renouvellent plus à l'avenir des errements, existant à leur avis et qu'ils lui signaleront.

Avant d'aborder l'examen des recettes, la Commission avait demandé à M. Poincaré de répondre à un certain nombre de questions touchant le Budget général et celui de son départe-

ment : recettes du plan Dawes, taxe à la première mutation ; monopole des allumettes, relèvement des traitements des fonctionnaires, substitution éventuelle à l'impôt sur le chiffre d'affaires d'une taxe à la production, impôt sur les valeurs mobilières, règlement des dettes de guerre extérieures.

Pour ce faire, le 29 Septembre, le Président du Conseil, Ministre des Finances, est entendu par la Commission.

S'expliquant sur ces différents points, il ne manque pas, à plusieurs reprises, de rappeler les conditions dans lesquelles il entend mener devant le Parlement la discussion du Budget de 1928.

Ce budget, tel qu'il est prévu, est établi en parfait équilibre, mais la marge laissée entre les recettes et les dépenses est trop étroite pour que le Ministre des Finances puisse accepter des abattements d'un côté et des relèvements de l'autre.

Il repoussera donc avec énergie toute augmentation de crédits et toute diminution de taxe ou d'impôt et posera, dans ce but, s'il le faut et sans hésiter, la question de confiance toutes les fois qu'elle sera nécessaire. Il opposera à tous les amendements en ce sens l'article 86 du règlement qui entraîne automatiquement leur disjonction lorsqu'elle est demandée, soit par le Gouvernement, soit par la Commission.

Très catégorique, il refuse toute concession sur les suggestions qui lui sont présentées et demande le maintien de toutes les dispositions qui figurent dans le projet de Budget.

En ce qui concerne le monopole des allumettes, il déclare qu'un projet de réorganisation est à l'étude. Ses services ont procédé à des consultations, des missions ont été envoyées à l'étranger et dès que possible les conclusions de cette étude seront communiquées.

S'expliquant sur l'incorporation dans le Budget des recettes du plan Dawes, M. Poincaré avance que, tout en étant adversaire des comptes spéciaux et partisan du retour à l'unité budgétaire, il y a de très sérieuses raisons de maintenir sur ce point le statu quo, notamment la difficulté de procéder aux évaluations exactes du montant des recettes à provenir en exécution de ce plan, recettes qu'il serait dangereux de confondre dans la masse du Budget.

Au sujet de l'éventualité d'une réduction de la taxe de 7 % à la première mutation, il n'acceptera, pour le moment, aucune diminution, quelle qu'elle soit, des recettes budgétaires et enga-

gera sur ce point la responsabilité du gouvernement tout entier. Il ajoute que la taxe n'a pas eu pour conséquence un arrêt appréciable des transactions immobilières (1).

M. Poincaré répond ensuite à diverses questions sur les travaux de la Commission Martin et de la Commission Hendlé (P.T.T.) relatifs aux traitements des fonctionnaires. Il indique que, dans l'ensemble, les intéressés se sont montrés satisfaits. D'ailleurs, le gouvernement a déjà fait, au cours des vacances, 300 décrets environ concernant les fonctionnaires et la Commission Martin, une fois prise la totalité des décrets, pourra toujours être saisie, le cas échéant, des réclamations qui se produiraient.

Sur la substitution au Chiffre d'affaires d'une taxe à la production, le Ministre des Finances déclare qu'il ne peut, vu les circonstances, prendre la responsabilité de modifier la taxe sur le chiffre d'affaires qui est l'impôt le plus productif, mais que diverses commissions nommées à cet effet poursuivent leur étude. Le Gouvernement examinera, le moment venu, les conclusions de leurs travaux.

Enfin, en ce qui concerne les valeurs mobilières, il est impossible, dans le présent, de modifier le régime existant. Du reste, dit-il, l'augmentation de la taxe sur les transactions de Bourse (1/100 au lieu de 0,60 %) ne conduit pas, comme on a pu le croire, à un rendement inférieur, puisque son produit est passé de 158 millions (période Août 1925 à Avril 1926) à 283 millions (période de Mai 1926 à Avril 1927).

Après l'audition de M. Poincaré, la Commission entend M. Bekanowski, sur les chapitres réservés des P. T. T., qui, entre autres, estime l'inutilité de modifier les prévisions de recettes pour 1928, en vue de tenir compte des moins-values constatées au cours des 8 premiers mois de 1927. Il fait connaître au contraire que, même en tenant compte de ces moins-values, il restera en fin d'année un excédent de plus de 300 millions.

Notons qu'en début de séance avaient été successivement adoptés le *Budget annexe des Manufactures de l'Etat en Alsace et Lorraine*, sur le rapport de M. Palmade, et celui des *Poudres* sur un remarquable rapport de M. André François-Poncet qui s'est efforcé de montrer, avec chiffres à l'appui, la nécessité d'in-

(1) Taxe cependant abaissée plus tard à 5 % (L. 31 juillet 1929, art. 3), puis à 3, % (Loi de Finances du 16 avril 1930).

dustrialiser le service des poudres dont les ressources pourraient, selon lui, être considérablement augmentées, à l'aide de procédés modernes et de méthodes appropriées, sous l'impulsion de l'initiative personnelle.

Le 30 Septembre est consacré à l'étude du *Budget de l'Agriculture*, rapporté par M. Valière. (Parmi les modifications des crédits gouvernementaux figure notamment une augmentation de 40 millions pour l'électrification des campagnes). Vient ensuite le tour des Budgets de *l'Imprimerie Nationale*, des *Monnaies et Médailles*, de la *Justice* et des *Beaux-Arts*, qui subissent eux aussi diverses retouches dont l'ensemble, dénué d'une grande portée, se trouvera résumé dans le Tableau récapitulatif établi plus loin.

M. Painlevé, Ministre de la Guerre, est à son tour entendu, le 4 Octobre après-midi, sur les chapitres réservés du Budget de son département.

Il s'explique tout d'abord sur les crédits sollicités pour les appels des réservistes en 1928. Les socialistes avaient annoncé leur intention de demander l'ajournement de la discussion de ces crédits jusqu'après le vote définitif de la loi de recrutement pendant devant le Parlement et, à la demande de quelques membres de ce groupe, la Commission avait décidé de ne statuer sur ce point qu'après une audition du Ministre.

M. Painlevé répond en premier lieu aux critiques d'ordre technique, auxquelles avaient donné lieu en 1927 les premières convocations des réserves d'après-guerre. Puis, il s'efforce d'atténuer l'importance des incidents provoqués par les communistes à cette occasion. Sur 140.000 hommes appelés, il n'y eut, d'après les statistiques officielles, que 1.200 à 1.400 manifestants, sur lesquels, 150 ou 200 se sont révélés comme d'actifs propagandistes. Quant aux cas qui ont motivé des condamnations en Conseil de Guerre, une vingtaine seulement sont sérieux et deux présentent un caractère de réelle gravité. Il conclut que les craintes manifestées par une partie de la presse étaient excessives.

Puis il annonce les mesures qu'il compte prendre pour rendre plus d'efficacité aux périodes de réserves ; les difficultés provenant du rétablissement des appels pourront être plus facilement surmontées en 1928, grâce à l'expérience de 1927, pour laquelle certains errements étaient inévitables.

En second lieu, M. Painlevé ne soulève aucune objection à la

réduction de 200.000 fr. à titre indicatif, opérée par la Commission sur les crédits destinés au fonctionnement des Tribunaux militaires. Il souhaite même personnellement que la Chambre discute, rapidement, le projet déposé par MM. Valière et de Moro-Giafferi pour la réforme des Conseils de Guerre, sorti déjà de la Commission de l'Armée et en instance devant celle de Législation civile.

La Commission des Finances se déclare d'accord avec eux. A la rentrée de la Chambre, il sera demandé à son ordre du jour l'inscription de ce projet de réforme.

Enfin le Ministre s'explique sur les crédits relatifs à l'entretien des troupes d'occupation en Chine ; avant le développement de la guerre civile dans ce pays, ces troupes se composaient seulement de 6 officiers, 872 soldats français et 670 soldats indigènes. Les effectifs ont été renforcés de 38 officiers, 789 soldats français et 606 indigènes. Mais en raison de la situation redevenue calme, ils pourront être bientôt réduits.

Notons à titre d'information que M. de Tinguy du Pouët demande ensuite au Ministre quel a été le rôle effectif du contingent français à la défense de Shanghai.

« L'usage des armes, répond celui-ci, a été purement accidentel. Une poussée des troupes nationalistes chinoises a débordé un instant la concession française ; mais les incidents ont été insignifiants. Nos troupes d'occupation à Shanghai n'ont à faire face qu'à une besogne de police et leur rôle ne ressemble en rien à une opération militaire ».

Après le départ du Ministre, la Commission a à statuer sur une *motion socialiste* émanant de M. Renaudel. Celui-ci avait annoncé qu'il proposerait l'ajournement de l'examen des crédits relatifs aux périodes de réserve jusqu'après le vote de la loi de recrutement, conformément à la thèse de son parti. M. Painlevé avait repoussé cette procédure et M. Malvy invité ses collègues à ne pas se prononcer immédiatement. Mais les républicains nationaux, croyant à l'abstention des radicaux ou même à un vote de rejet de leur part sur la motion socialiste, demandent et obtiennent que la Commission se prononce sur le champ. Ils sont alors surpris de voir les radicaux mêler leurs voix à celles des socialistes. Le Président s'étant abstenu, la proposition Renaudel est adoptée par 8 voix contre 7 — sur 44 membres. Voici l'aspect d'un vote habituel qui prouve l'assiduité et l'affluence au sein de la Commission. Remarquons qu'ainsi la Chambre aura à discuter des

crédits, sans que la Commission des Finances en ait délibéré et cela ne manquera pas de soulever un important débat.

En fin de séance, sont adoptés *tous les autres chapitres réservés de la guerre.*

Le lendemain, M. Bokanowski, Ministre du Commerce, est à son tour entendu, au sujet des crédits de l'aéronautique relatifs aux primes et subventions aux entreprises de navigation aérienne. Il donne diverses indications sur le trafic réalisé et sur le programme envisagé.

M. Henri Paté, rapporteur, présente des observations sur les crédits demandés pour la navigation aérienne. Le Ministre répond qu'il met à la disposition de la Commission tous renseignements, contrats et états de prévision afin d'assurer de la façon la plus complète le contrôle parlementaire sur la question.

Des précisions étant demandées par M. Vincent Auriol, au sujet de crédits destinés à assurer la liaison avec le Maroc, l'Afrique Occidentale Française et l'Amérique du Sud, il déclare qu'aucune modification au tracé primitivement arrêté n'est prévue dans les projets pour la ligne Toulouse-Buenos-Ayres par Casablanca et Dakar.

M. Malvy appelle l'attention de M. Bokanowski sur l'importance du vote de la Commission, le crédit sollicité correspondant à un engagement échelonné, il est vrai, sur 10 ans, mais s'élevant à 1.400 millions environ. Le Ministre répond qu'il est indispensable d'établir des programmes de longue durée et ajoute que le vote demandé par le Gouvernement ne porte en réalité seulement que sur des engagements de dépenses.

Le même jour sont adoptés le Budget des *conventions* et les *chapitres réservés du Ministère de l'Intérieur.*

La matinée du 6 octobre est consacrée à l'étude du *Budget des régions libérées*, rapporté par M. Margaine (ce budget est sensiblement moins élevé que son prédécesseur).

Des réductions sont opérées sur les dépenses relatives à l'entretien du personnel et notamment, à titre indicatif, sur la location de bâtiments, l'éclairage et les indemnités de divers services des régions libérées.

Le rapporteur ayant reconnu que 800 auxiliaires environ se trouveront bientôt en excédent, MM. Desjardins, de Tinguy et de Monicault, proposent sur ce chapitre une réduction, afin d'indiquer le désir de la Commission de voir ces auxiliaires affectés à d'autres services et emplois, tels que ceux d'agents militaires

Cette suggestion est repoussée par 5 voix contre 3 ce qui dénonce une fois de plus une énorme affluence.

Le même jour, le Ministre de l'Instruction Publique est entendu sur les chapitres réservés de son département et en particulier sur la réforme de l'enseignement secondaire. Il demande, avec l'assentiment du Ministre des Finances, un crédit annuel de un million, soit 330.000 francs pour le dernier trimestre 1928 (qui sera le premier de l'année scolaire 1928-1929) pour mettre fin à la situation paradoxale existant depuis le fameux décret-loi du 1^{er} octobre 1926. En vue d'amorcer l'école unique, M. Herriot avait en effet décrété que dans les établissements d'enseignement secondaire où est annexé (ou y sera) une école primaire supérieure et même une école professionnelle, tous les élèves (futurs médecins, avocats, professeurs, ajusteurs, menuisiers) recevraient la même culture générale. Cela fut fait en telle hâte qu'on négligea alors cette considération que le primaire supérieur est gratuit et que le secondaire est payant. Pour combler cette lacune, il est nécessaire d'une entrée en jeu de 330.000 francs, conséquence budgétaire de ce décret-loi, pris pour des raisons d'économies.

Le Ministre de l'Instruction Publique fait ensuite un long exposé sur l'Ecole Unique et la gratuité de l'enseignement secondaire, citant en exemple sa propre tentative pour la ville de Lyon.

Dans cette même soirée du 6 octobre enfin, la Commission achève l'étude des dépenses et aborde l'examen de la loi de Finances.

D'ores et déjà M. Malvy estime que 8 ou 10 rapports (notamment ceux des Finances et de l'Agriculture) seront imprimés et pourront être distribués à la date qu'il a lui-même prévue du 18 octobre. Cela permettrait d'amorcer les débats en attendant le rapport général et les autres rapports spéciaux : la discussion générale ne devant s'ouvrir, selon la tradition, qu'au moment de mettre en délibération la loi de Finances.

Mais déjà existe aussi un autre courant d'opinion caractérisé par le désir d'un certain nombre de parlementaires de voir l'ouverture de la session retardée jusqu'après le Congrès du parti radical-socialiste qui se tiendra du 27 au 30 octobre. C'est ce désir, nous le verrons qui devait triompher.

Le 7, se poursuit et se termine l'examen de la loi de Finances, sans importante modification.

Seule la question du relèvement du taux des pensions donne lieu à discussion. En cas d'une réadaptation des pensions de

guerre au coût de la vie, M. Vincent Auriol présente à l'article 33 un amendement tendant à accorder une majoration uniforme de 140 % à tous les invalides. Cette proposition est rejetée par la commission par 7 voix contre 5. C'est alors qu'à son tour, M. de Monicault expose un autre amendement tendant à stabiliser, pour les mutilés, une majoration de 100 % et à créer des allocations conformes à celles proposées par le Gouvernement, jusqu'à consolidation générale à un taux supérieur. Cet amendement est pris en considération par la Commission qui va demander au Gouvernement d'établir un texte en ce sens.

Ces questions une fois traitées, M. de Chappedelaine, rapporteur général, développe un exposé sur la situation financière. Nous en faisons simplement mention à cette place, mais nous n'en parlerons pas, puisque ces explications se retrouvent dans le rapport général, analysé plus loin.

Le souffle inespéré de sagesse qui, jusque-là, avait animé les membres de la Commission devait subitement les abandonner le lendemain avec l'examen de divers amendements à la loi de Finances. Si, depuis le début, elle n'a cessé de faire preuve de modération, tant dans l'étude des crédits que des recettes, elle va alors adopter un certain nombre de dispositions qui, diminuant immodérément les recettes et grossissant les dépenses, détruiront du même fait l'équilibre budgétaire.

La séance du 8 octobre, par l'adoption de dispositions repoussées énergiquement par le Président du Conseil, va créer une opposition très nette et inattendue entre le Gouvernement et la Commission. La question la plus débattue au cours de cette journée sera celle de la réduction du taux de la taxe à la première mutation, dont, lors de son audition du 29 Septembre, le Ministre des Finances avait demandé avec insistance et très nettement le maintien sans modification aucune. Mais, par ailleurs, la plupart des membres de la Commission estiment qu'il y a lieu de modifier le régime des droits d'Enregistrement en raison du ralentissement des transactions immobilières et de la réduction qui en résulte dans le rendement des diverses taxes applicables à ces transactions.

Dès le matin sont présentés dans cet esprit plusieurs amendements de MM. Henri Paté, Charles Leboucq, Deyris, François-Poncet et Barety. Après une longue discussion, les suffrages se rallient au texte de ce dernier et le prennent en considération sous réserve d'une nouvelle rédaction à élaborer d'accord avec

les services du Ministère des Finances ; modalité on ne peut plus curieuse, que celle de confier une telle mission à M. Poincaré, alors que celui-ci s'est prononcé avec âpreté contre tout abandon de recettes. L'amendement Barety ne vise pas directement la taxe à la première mutation, mais les droits d'enregistrement applicables aux mutations des immeubles à titre onéreux ; les droits seraient réduits de 5 %, uniquement lorsqu'il s'agirait d'une première mutation d'immeuble frappé par la taxe exceptionnelle de 7 %. Le taux applicable aux fonds de commerce serait également diminué dans le même cas dans une proportion de 3 %.

Est ensuite adopté, par 9 voix contre 2, un amendement de M. de Monicault concernant l'impôt sur les bénéfices agricoles fixant le coefficient à 1 1/2 pour les terres assolées en blé et modifiant les chiffres des abattements.

Par 8 voix contre 5, après appel nominal, M. Pierre Deyris fait accepter un amendement tendant à atténuer l'impôt foncier au bénéfice de terres appartenant à des contribuables non soumis à l'impôt général sur le revenu.

Sont également adoptés, entre autres, les principales dispositions suivantes :

Deux amendements de M. Landry aux articles 27 et 37, concernant les indemnités familiales. L'un de ces textes modifie le taux des allocations accordées pour charges de famille et en fixe le montant à 600 francs pour le premier enfant, 900 pour le second, 1500 pour le troisième et 1800 pour le quatrième. Ces majorations constitueraient une base minimum et pourraient être augmentées sans cependant ne jamais dépasser le double de ces taux pour tenir compte de l'échelle des traitements des fonctionnaires.

Un amendement de M. Jacquier, tendant à exempter de la taxe spéciale à l'abatage les animaux malades ou blessés ayant fait l'objet d'une assurance.

Une motion de MM. Tinguay du Pouët, Deyris et Leboucq, relative à la transformation de la taxe sur le chiffre d'affaires en une taxe unique sur la production.

Enfin, une disposition de M. Lamoureux, précisant les conditions dans lesquelles est accordé aux artistes le droit de suite sur leurs œuvres.

A l'issue de cette journée, la situation est celle-ci : les articles de la loi de Finances ne sont même pas tous rédigés et grâce à un jeu, qui est une première manifestation, qu'on le veuille ou

non, des surenchères électorales escomptées, le Budget de 1928 a perdu tout équilibre. Bien que cet événement laisse prévoir que les travaux de la Commission sont loin d'être parachevés et malgré le déficit évalué déjà à plusieurs centaines de millions, M. Malvy est très surpris que le Conseil des Ministres n'ait pas encore pris de décisions le jour même pour la rentrée des Chambres. La Commission semble considérer son œuvre terminée et attend une convocation imminente de l'Assemblée.

Mais M. Poincaré, on devait s'y attendre, n'admet pas ces remaniements budgétaires improvisés, peut-on dire, à la dernière heure, ou plus exactement par la poignée de membres qui sont sensés représenter la Commission des Finances. Il demande à être entendu par elle et en exprime le désir le jeudi soir 13 octobre, au cours d'une entrevue très animée avec MM. Malvy et de Chappedelaine.

Les divers amendements adoptés se traduisent, d'après les calculs de l'administration, par un déficit global de 587 millions environ, sur lesquels l'amendement Barety entre pour une part de 310 millions. Dans ces conditions, il prie le rapporteur général de suspendre ses travaux, jusqu'après son audition qui est fixée au mardi 18 octobre. Puis, il adresse une lettre à M. Malvy dans laquelle, après avoir indiqué les répercussions budgétaires des diverses modifications apportées par la Commission au projet gouvernemental, il insiste pour le maintien d'un rigoureux équilibre du budget.

En ce qui concerne les dépenses, il demande notamment la suppression des amendements Landry et le rétablissement des crédits pour les périodes d'instruction qu'un vote de surprise a ajournés jusqu'après l'adoption de la loi de recrutement.

Quant aux recettes, le Président du Conseil fait ressortir l'importance des réductions consécutives au taux des dégrèvements affectant en particulier l'impôt sur les bénéfices agricoles, l'impôt foncier, la taxe à l'abatage et surtout le taux de l'enregistrement des premières transactions immobilières. Il invite la Commission à rétablir sur ces divers points le texte du Gouvernement.

Au jour fixé, M. Malvy et ses collègues, presque au complet, reçoivent M. Poincaré.

S'expliquant pendant plus de trois heures, le Président du Conseil ne fait que développer les considérations contenues dans sa lettre. Par son argumentation précise et solidement étayée de

chiffres, de statistiques, de comparaisons et de contrôles, il impressionne vivement certains des plus chauds partisans de la thèse adverse et les rallie à son point de vue.

La majorité de la Commission, qui ne soupçonnait pas la répercussion de ses votes, est convaincue de la nécessité de revenir sur ses décisions dans l'intérêt de l'équilibre.

A plusieurs reprises, M. Poincaré déclare très nettement, comme en ses précédentes auditions, qu'il posera devant la Chambre la question de confiance sur l'intangibilité des propositions gouvernementales. Il souligne avec malice combien cette attitude du gouvernement facilitera la tâche des députés ; pour eux, plus de responsabilité immédiate dans le vote du budget ; quand ils seront en butte aux reproches de leurs électeurs, ils n'auront qu'à s'abriter derrière l'autorité gouvernementale. Mais s'ils venaient à céder aux surenchères électorales et à provoquer ainsi une crise ministérielle, qu'ils prennent garde : le même miracle ne peut se renouveler deux fois de suite et le redressement possible une première fois dans des conditions exceptionnelles serait-il à nouveau réalisable ? En tout cas, il ne faudrait pas compter sur lui pour tenter une autre expérience.

Pour exprimer son point de vue personnel contre l'amendement Barety, le Président du Conseil se base sur des documents fournis par l'Administration.

En 1926, il a déclaré à l'Assemblée Nationale que la taxe de 7 % constituait un prélèvement sur le capital, le moins dangereux cependant.

Evidemment, l'argument de la diminution des ventes sur 1926 est exact, mais pour des motifs étrangers à la surcharge fiscale. Il n'est pas juste de comparer la première partie de 1926 avec celle de 1927. Dans celle-là, en effet, la situation monétaire était telle qu'on investissait ses capitaux dans tout ce qui avait un caractère durable ; aujourd'hui, ce n'est plus dans les capitaux immobiliers que se font les placements.

Il n'y a de comparables que 1913 et 1927. Pour les quatre premiers mois, à taux égal, la taxe rapporte 2,66 fois plus en 1927 qu'elle n'aurait rapporté en 1913.

Escompter une recrudescence de transactions du fait de la diminution des droits serait un leurre. Il ajoute même son intention de poser la question de confiance sur le maintien de la taxe.

De plus, en cas de suppression, si les transactions n'augmentent pas, la perte sera de 300 millions ; si elles augmentent de

10 %, elle sera de 200, de 20 % elle sera de 100 et au maximum si elles atteignent 25 % en plus la perte sera encore de 50 millions.

Puis, le Ministre des Finances insiste très vivement pour la disjonction de l'amendement Barety et auprès de ce dernier pour qu'il le retire.

Le député des Alpes-Maritimes déclare qu'il ne peut, pour des raisons d'ordre local, abandonner sa politique sans qu'un débat public ait lieu sur ce sujet et réserve sa décision jusqu'après la délibération de la Commission. D'ailleurs, une transaction dont il est très satisfait intervient entre le Président du Conseil et lui. M. Poincaré lui donne l'assurance qu'il viendra à la Tribune même de la Chambre exposer toute la documentation sur laquelle il s'est appuyé pour demander le maintien des taux des droits de mutation et accepte avec d'autant plus d'empressement de confronter publiquement les deux thèses en présence qu'il compte avoir ainsi l'occasion de répondre à certaines campagnes dont il précisera les fins.

Si donc l'amendement est maintenu par la Commission, cette décision n'aura pas de portée politique.

Le Président du Conseil rend hommage à la Commission pour la hâte qu'elle a apportée à l'examen du budget. S'il lui a demandé de voter sans modification les propositions gouvernementales, c'est uniquement afin d'éviter les difficultés supplémentaires pour assurer l'équilibre : à cette époque de transition, au moment où l'œuvre d'assainissement monétaire n'est pas terminée, il y a lieu de se montrer particulièrement vigilant et toute mesure durable dépend avant tout de l'équilibre budgétaire.

Enfin, M. Poincaré passe en revue les amendements. (Nous ne relatons que les plus importants).

Celui de M. de Monicault est inacceptable ; de son adoption résulterait une perte de recettes de 20 millions environ.

Il demande la disjonction de l'amendement de M. Deyris ; la dispense qu'il contient amènerait des difficultés d'application énormes et une perte pour le Trésor de 130 millions.

Acceptant celui de M. Jacquier sur la taxe à l'abatage, il ne peut entrer dans les vues de la Commission sur la motion de Tinguay du Pouët (transformation de la taxe sur le chiffre d'affaires en une taxe unique sur la production), la taxe sur le chiffre d'affaires étant un impôt très régulier et très productif.

Il combat l'amendement Landry qui fait échec au principe

même adopté en matière de pension (en dépassant des maxima) et à celui de la hiérarchie, comme il combattrait également un autre amendement du même auteur tendant à modifier le régime des indemnités familiales et pouvant entraîner pour le Trésor une perte de 80 millions.

Le pressant appel de M. Poincaré ne devait pas être vain et son énergique attitude rester sans récompense. Il obtient le 19 une satisfaction complète presque sans débat et la plupart des auteurs d'amendements se déclareront prêts à renoncer à leurs textes afin de ne pas créer, en séance publique, de difficultés au Gouvernement. Toutes les dispositions susceptibles de grever le Budget seront repoussées ; à peine si 2 ou 3 seront maintenues, mais dont l'incidence budgétaire est insignifiante. L'équilibre compromis par les votes du 8 octobre se trouvera à nouveau complètement rétabli.

En début de séance, la Commission, sur la proposition de M. Malvy entend M. Painlevé sur les dépenses nécessaires à l'appel des réservistes en 1928. Rappelons que dans sa lettre, le Président du Conseil avait notamment demandé le rétablissement du crédit de 116 millions affectés aux convocations des réserves.

Le Ministre de la Guerre insiste vivement pour le maintien des crédits et indique que sa dernière visite aux camps d'instruction lui permet d'envisager, grâce à une instruction intensive, la possibilité de ramener de 25 à 21 jours la durée des périodes.

Il ajoute que dans l'ensemble l'expérience qui vient d'être reprise, encore qu'elle comporte nécessairement des tâtonnements, a donné des résultats satisfaisants et que le zèle des réservistes a été à la hauteur de leur devoir. Il est faux de déclarer que les périodes ont eu un caractère archaïque : pour la première fois la formation d'unités de réserve a été réalisée. Autrefois, les périodes ne correspondaient en effet qu'à un amalgame de troupes d'active et de réserve. En 1928 aucune perte de temps ne devra plus se produire et les réservistes seront convoqués directement dans les camps.

Sa conclusion est la suivante : l'interruption des appels serait préjudiciable à la Défense Nationale.

Après cette audition, M. Renaudel demande à la Commission de maintenir sa décision antérieure, mais M. Bouilloux-Lafont, rapporteur, combat cette proposition et insiste pour le vote des crédits sollicités.

Par 17 voix contre 14, l'ajournement des crédits est repoussé

(majorité réglementaire qui en cas d'égalité de voix sur une motion la considère comme rejetée). Par 15 voix contre 14 et appel nominal les crédits sont adoptés.

Avant d'aborder l'examen des dispositions dont M. Poincaré réclame la disjonction, la Commission entend une allocution de son rapporteur général.

Celui-ci déclare qu'en raison de la situation budgétaire, commandant, « pour améliorée qu'elle soit », la plus extrême prudence dans le vote des textes, il adresse un appel particulièrement pressant aux auteurs d'amendements pour que ceux-ci veuillent bien considérer avant tout l'obligation de ne pas mettre en péril l'équilibre du budget. Conformément à l'avis du Président du Conseil, il propose la disjonction de l'amendement Barety.

Ce dernier indique alors dans quelles conditions et sous quelles réserves cette disjonction pourrait, selon lui, être prononcée. Considérant son amendement sous un double aspect, l'un technique, fiscal et budgétaire et l'autre politique il déclare :

« Au point de vue technique, je demeure en désaccord
« avec le Ministre des Finances, car s'il est vrai que la re-
« valorisation du franc et la diminution des placements immo-
« biliers ont contribué à réduire l'importance des Transac-
« tions, je continue à prétendre que le Taux de la Taxe, par
« son exagération, arrête considérablement les ventes d'im-
« meubles et de fonds de commerce. Je demeure convaincu,
« en outre, qu'une diminution du taux actuel augmenterait
« immédiatement le nombre des transactions. Si même le
« rendement des droits de mutation subissait un léger fléchis-
« sement à la suite de cette réduction — ce que je ne crois
« pas — on constaterait bientôt une élévation du produit
« d'autres impôts, tels que la Taxe sur le chiffre d'affaires,
« bénéfices industriels et commerciaux, impôt général sur le
« revenu... Il faut tenir compte, en effet, que l'accroisse-
« ment des ventes de terrains propres à construire entraîne-
« rait, particulièrement dans le sud-est, un développement de
« nombreux corps de métiers qui aujourd'hui touchent à l'in-
« dustrie du bâtiment et ce développement se traduirait aus-
« sitôt par une augmentation dans le rendement des impôts
« précités.

« Mais au point de vue politique, je ne veux pas nuire à
« l'autorité et à la confiance qui sont nécessaires au chef d'un
« Gouvernement que j'ai soutenu fidèlement de mes votes en
« maintenant personnellement un amendement que la com-
« mission a déjà fait sien. C'est à elle qu'il appartient de pren-
« dre sa responsabilité. Pour ma part, la disjonction de mon

« amendement marquera que la Commission des Finances ne
 « veut pas créer de conflit entre elle et le Gouvernement, mais
 « que dès que les circonstances le permettront, nous pourrons
 « espérer une atténuation des Taxes qui frappent les Transac-
 « tions Immobilières ».

Par 14 voix contre 11 la disjonction en est alors prononcée. Puis, les divers autres amendements sont soit disjoints, soit rejetés, soit renvoyés à la prochaine séance et même quelques-uns adoptés (entre autres celui de M. Landry).

Enfin, M. de Chappedelaine présente l'équilibre du Budget qui se solde par un excédent de recettes de 514 millions sous réserve de modifications ultérieures.

Son travail terminé pour l'instant, n'ayant plus qu'à attendre la rentrée parlementaire, la Commission s'ajourne au 3 novembre afin de mettre une dernière main à quelques amendements insignifiants sur lesquels elle ne s'est pas encore prononcé définitivement.

Voici le bilan des travaux de la Commission :

Les propositions contenues dans le projet gouvernemental ont été modifiées par la Commission des Finances de la Chambre, soit sur sa propre initiative, soit à la suite de diverses demandes du Gouvernement. L'ensemble se traduit par une augmentation de crédits de 632.811.179 francs. Nous donnons ci-après le tableau de divers changements de crédits opérés au Budget Général et dont la relation à elle seule vaut mieux qu'un long discours et exprime nettement la situation (1) :

	Augmentations	Diminutions
Finances	1.567.183.935	877.903.800
Services Judiciaires	708.096	1.039.700
Services Pénitentiaires	»	2.258.438
Affaires Etrangères	2.629.500	3.136.900
Intérieur	36.036.040	110.000
Guerre	57.389.050	98.488.590
Marine	26.137.719	133.659.889
Instruction Publique	8.821.568	»
Beaux Arts	2.648.250	10.000
Enseignement technique	100.000	10.750

(1) Tous les chiffres que nous donnons ici sont extraits du Projet de Budget adopté par la Chambre et déposé au Sénat par le Gouvernement (Doc. Parl., Sénat, n° 638).

Commerce et Industrie	»	»
Aéronautique	29.073.640	1.532.000
Travail et Hygiène	»	3.065.200
Colonies	64.000	95.350
Agriculture	52.297.634	»
Travaux Publics	83.563.750	111.419.960
Marine Marchande	1.000.000	100.250
Régions libérées	»	511.176
Pensions	5.094.825	6.594.825
Services d'Alsace et Lorraine	»	»

1.872.748.007	1.239.936.828
---------------	---------------

Balance + 632.811.179

Les principales augmentations ou diminutions de crédits proposés par la Commission ont trait aux objets ci-après :

AUGMENTATIONS

		+
Service des rentes 6 % amortissables 1927.....	1.268	millions
Service des obligations amortissables 1927.....	293	»
Subvention exceptionnelle aux Départements pour la réfection des routes départementales et des chemins vicinaux soumis à une circulation particulièrement intense.....	30	»
Augmentation du crédit pour les recours d'extrême ur- gence aux victimes des calamités publiques.....	4	»
Augmentation des Bourses dans l'Enseignement secon- daire.....	2	»
Augmentation de crédits afférents aux subventions pour l'étude et les Travaux d'Hydraulique et de Génie ru- ral et à l'électrification des campagnes.....	48	»
Relèvement des salaires des cantonniers.....	20	»

DIMINUTIONS

Réduction correspondant à l'intérêt des obligations decennales 1919-1929 converties en rentes 6 % amor- tissables	253	»
Réduction correspondant à l'intérêt des bons du Trésor remis en souscription à l'Emission des rentes 6 % amortissables	307	»
Réduction correspondant à l'intérêt des bons du Crédit National échangés contre des rentes 6 % amortissa- bles	38	»
Mise au point du crédit afférent à l'intérêt des avances à la Banque de France.....	271	»

Réduction jugée possible sur les frais de Trésorerie....	5	»
Abattements divers opérés sur les dépenses du Ministère de la Guerre en raison de la réduction de 25 à 21 jours de la durée des appels de réservistes.....	5	»
Réductions jugées possibles sur les dépenses de matériel des Etablissements de l'Aéronautique militaire et ajournement à 1929 du paiement de dépenses engagées	70	»
Réduction opérée sur les crédits de travaux neufs de la Marine (programme naval d'artillerie navale).....	35	»
Réductions jugées possibles sur les crédits de Travaux neufs de l'Aéronautique Maritime	10	»
Mise au point de la dotation pour allocations viagères et bonifications pour les assurés obligatoires et facultatifs	4	»
Réduction des crédits afférents aux constructions et améliorations des routes nationales des départements de l'Intérieur et des régions libérées.....	11	»

En définitive cette augmentation nette de 632.811.179 francs a pour effet de porter le montant des prévisions de dépenses de 41.527.952.171 francs à 42.160.763.350 francs.

Quant aux recettes : Les évaluations des voies et moyens établies par le Gouvernement ont été acceptées dans leur ensemble par la Commission. Cette dernière n'y a effectué des modifications qu'afin de tenir compte :

1° De propositions présentées par le Gouvernement postérieurement à la publication du projet de budget et concernant :

La part de la Caisse d'Amortissement dans le service des Rentes 6 % amortissables (recettes nouvelles) (1)	+ 514.961.611
La part de la Caisse d'Amortissement dans le service des obligations 6 % 1927 amortissables (recette nouvelle)	+ 17.532.255
Produits des amendes et condamnations pécuniaires..	+ 30.000.000

2° Des dispositions introduites par la Commission des Finances elle-même :

Droits de mutations sur les valeurs mobilières (assimilation des titres nominatifs étrangers aux titres nominatifs français)	— 1.000.000
--	-------------

(1) Emprunt de consolidation (25 avril-25 mai 1927). Emission de rentes 6 % amortissables en 50 ans. Emprunt de « Ponction » (27 juin, 23 juillet 1927). Emission d'obligations 6 % amortissables en 50 ans.

Prélèvement de 10 % sur le produit brut du droit de suite au profit des artistes (recette nouvelle).....	+	50.000
3° Des correctifs apportés à certains budgets annexes ou d'augmentations de dépenses d'ordre du budget général :		
Excédent de recettes sur les dépenses de la fabrication des monnaies et médailles	+	466.800
Excédents des recettes sur les dépenses de l'Imprimerie Nationale	—	1.410.000
Excédent provisoire des recettes sur les dépenses du budget annexe des P. T. T.....	—	46.049.605
Remboursement des frais de contrôle et de surveillance des opérations de grainage des vers à soie.....	+	50.000
L'ensemble donne un excédent dans l'évaluation des recettes de	+	514.601.061

Les voies et moyens ainsi transformés s'élèvent en totalité après l'examen de la Commission à 42.675.283.712 francs.

Quant aux budget annexes, le montant de leurs recettes et dépenses est fixé à 4.877.458.000 francs après une réduction totale dans les prévisions de 102.155.390 francs.

Enfin, le montant des dépenses imputables en 1928 au compte spécial « Entretien des troupes d'occupation en pays étranger » a été diminué d'une somme totale de 55.502.840 francs (ce qui le porte de 572.630.000 fr. à 523.127.160 francs).

Nous concluons cette étude des Travaux de la Commission des Finances de la Chambre par les observations suivantes :

En cédant aux adjurations impératives de M. Poincaré elle s'est montrée fort sage. Mais il s'en est fallu de peu qu'elle n'obéît à d'autres pressions. D'ailleurs un passage du rapport général est très significatif de l'état d'esprit avec lequel elle est revenue sur son entraînement passager.

« La Commission des Finances... n'a pas voulu entrer en conflit avec le Gouvernement. Elle veut espérer que si le ralentissement des affaires s'accroissait, le Gouvernement « serait le premier à proposer les modifications nécessaires ».

L'attitude de cette Commission modèle à une époque surtout où la fin d'une législature aurait pu donner naissance à des errements sans nombre sous la pression de considérations électorales est due à plusieurs facteurs de natures très différentes. Entre autres, en premier lieu et peut-être surtout, à l'énergique

volonté d'action d'un Président du Conseil Ministre des Finances, qui, suivant de très près tous les travaux parlementaires, sut faire triompher une fois de plus les grandes lignes de son programme, mais aussi à l'élan de concorde nationale qui unissait encore les esprits dans la crainte de voir se reproduire une crise peut-être impossible à résoudre et dans le désir, sinon d'accomplir un redressement définitif, tout au moins les résultats d'une « expérience » qui éveillait leur curiosité.

On ne peut que féliciter aussi la Commission de la hâte avec laquelle elle a entrepris, poursuivi et achevé l'examen du budget. Evidemment le résultat de ses travaux conduit à un parfait équilibre, mais il serait préférable de le voir ressortir de la comparaison de chiffres moins considérables, dont l'importance primitive était déjà assez impressionnante.

Bien que de façon très atténuée, mais selon son habitude traditionnelle, elle s'est laissée cependant entraîner une fois de plus à se substituer au Gouvernement.

Elle a modifié le projet qui lui était soumis pour établir à sa place un nouvel édifice, le seul qui pour elle doit servir de base aux débats ; ceci prouve encore sa tendance à transformer ses attributions consultatives en véritables fonctions créatrices. Tel n'est pourtant pas son rôle :

« La Commission n'a qu'une mission d'étude préparatoire
« des propositions du Gouvernement ; elle n'a pas de pouvoir
« de décision. D'une part, elle n'a pas à se substituer au Gouvernement. D'autre part, elle n'a point à se substituer à
« l'Assemblée qui l'a nommée » (1).

S'élevant contre cet état d'esprit dans des termes qui le traduisent très nettement, M. Just Haristoy écrit dans la « Revue de Science et Législation Financière » :

« Ce qui est grave, c'est que les Commissions des Finances
« ne procèdent pas sérieusement à l'étude des propositions
« du Gouvernement, qu'elles compliquent cette étude, dans
« leur intérêt personnel et qu'elles se donnent des attributions qui ne leur appartiennent pas.

« C'est une tradition, au sein des Commissions des Finances,
« d'empiéter sur l'autorité du Ministre des Finances, au lieu
« d'éclairer les Chambres sur les mérites et les défauts des

(1) M. JEZE : « Cours de Sciences des Finances et de Législation Financière Française », 6^e édition, Théorie Générale du Budget, p. 263.

« projets qui leur sont soumis, de substituer leurs propres
« conceptions à celles des projets de loi, au lieu de se borner
« à exercer le droit de critiquer qui leur appartient.

« A la vérité, c'est la politique qui pousse plus particulière-
« ment la Commission des Finances de la Chambre à se faire
« une idée exagérée de l'importance de son rôle. Composée
« d'anciens ministres ou de candidats ministres, elle cherche
« à imposer son autorité au Gouvernement et à substituer de-
« vant les Chambres sa responsabilité à celle du Ministre des
« Finances. « C'est moins un comité d'études, a dit M. le
« Professeur Gaston Jèze, qu'un groupe de naufrageurs du
« ministre en fonction, impatients de le remplacer » (1).

Malgré cette tendance naturelle, la Commission des Finances de la Chambre de 1927 eut le grand mérite d'avoir su faire preuve dans ses rapports avec le Gouvernement d'un inappréciable esprit d'entente et de conciliation qu'elle n'a jamais abandonné au cours de toute l'élaboration du Budget, car son rôle ne s'arrête pas simplement ici à l'examen du projet. Elle est appelée également à donner son avis dans la discussion à la Chambre sur les amendements et propositions et à procéder à l'étude de ceux qui lui sont renvoyés. Pour ce faire, l'ordre du jour fixe les jours réservés au travail des Commissions.

Signalons pourtant, l'« absentéisme » qui règne dans les séances des commissions. Les votes que nous avons eu l'occasion de relater plus haut en sont une preuve : le plus fort scrutin enregistre 29 votants ; un jour les décisions sont prises par 5 voix contre 3. Voilà qui est loin du chiffre de 44 membres jugés absolument nécessaires pour mener à bien l'étude de questions financières si délicates. La présence au complet des hommes compétents que les groupes ont spécialement choisis ne serait probablement pas funeste à l'examen d'un sujet aussi important dont l'objet est la fortune publique et l'enjeu simplement l'avenir de la France.

(1) *Revue de Science et de Législation Financière*, 1928, 403-404, dans un article : « Technique et Politique en Nature Financière ».

CHAPITRE II

Le Rapport Général de la Commission des Finances

Un seul rapport, le rapport général, suffisait autrefois à consigner l'étude et le résultat des travaux de la commission, mais très vite sont venus se joindre à lui, pour chaque ministère et même souvent chaque service, un nombre imposant de rapports spéciaux qui n'a fait que s'accroître. « L'institution des rapports « spéciaux, disait Léon Say, a beaucoup prospéré à la Chambre « des Députés. Ils étaient 8 en 1871, à l'Assemblée Nationale, « ils étaient déjà 12 en 1877, à la Chambre des Députés, ils « étaient 14 en 1878, 15 en 1879, 19 en 1883, ils étaient encore « 19 en 1884 » (1). Ils sont 32 pour le budget de 1928. En voici l'énumération (Les nombres qui figurent en regard de chacun sont leurs numéros d'annexe parmi les documents parlementaires).

Service d'Alsace et de Lorraine (4871) (M. Robert Sérot, rapporteur).

Ministère des Finances (4872) (M. Palmade).

Justice : 1^{re} Section, Services Judiciaires (4873) (M. Jaquier).

Justice : 2^e Section, Services Pénitentiaires (4874) (M. Léon Barety).

Affaires Etrangères (4875) (M. Paganon).

Intérieur (4876) (M. Robert Lassalle).

Guerre (4877) (M. Bouilloux-Lafont).

(1) LÉON SAY : *Revue des Deux-Mondes*, article du 15 janvier 1885.

Marine (4878) (M. Henri-Paté).

Instruction Publique : 1^{re} Section. Instruction Publique (4879) (M. Ducos).

Instruction Publique : 2^e Section. Beaux-Arts (4880) (M. Bedouce).

Instruction Publique : 3^e Section. Enseignement technique (4881) (M. Jean Locquin).

Commerce et Industrie : 1^{re} Section : Commerce et Industrie (4882) (M. Léon Barety) ; 2^e Section : Aéronautique et Transports aériens (4883) (M. H. Paté).

Travail, Hygiène, Assistance et Prévoyance Sociales (4884) (M. Landry).

Colonies (4885) (M. Léon Archimbaud).

Agriculture (4886) (M. Valière).

Travaux Publics : 1^{re} Section : Travaux publics (4887) : M. Marius Moutet) ; 2^e Section : Ports, Marine Marchande et Pêches (4888) (M. Gratien Candace) ; 3^e Section : Régions libérées (4889) (M. Margaine).

Pensions (4890) (M. Achille Fould).

Monnaies et Médailles (4891) (M. de Kervanaoël).

Imprimerie Nationale (4892) (M. de Ker).

Budget annexe des services des manufactures de l'Etat en Alsace et Lorraine (4893) (M. Palmade).

Légion d'Honneur (4894) (M. Charles Desjardins).

Services des Poudres (4895) (M. André-François Poncet).

Ecole Centrale des Arts et Manufactures (4896) (M. Jean Locquin).

P. T. T. (4897) (M. Dezarnaulds).

Caisse Nationale d'Epargne (4898) (M. Dezarnaulds).

Chemins de fer et port de la Réunion (4899) (M. Léon Archimbaud).

Caisse des Invalides de la Marine (4900) (M. Gratien Candace).

Budget des Conventions et garanties d'intérêts (4901) (M. de Tigny du Pouët).

Protectorat du Maroc (4902) (M. Bouilloux-Lafont).

Chaque rapport spécial dont le nombre de pages dépasse en moyenne 200 (quelques-uns constituent même de fort importants ouvrages) est imprimé par les soins de l'Imprimerie de la Chambre des Députés (suivant le format 21 × 26 1/2), recouvert d'une couverture blanche. Il consiste en une étude détail-

lée du Ministère ou du service auquel il s'applique, de ses besoins, de ses servitudes, de l'état de son fonctionnement, de son historique, de l'orientation qu'il serait désirable de lui donner, etc...

A la suite de ces exposés, souvent très remarquables et très instructifs, figure l'examen de chaque chapitre de crédits, suivi ou non d'une notice explicative et relatant en trois lignes les crédits accordés pour l'année précédente, ceux demandés par le Gouvernement et le chiffre proposé par la Commission.

Ainsi, par exemple, à la page 152 du rapport de M. Landry, sur le Ministère du Travail, de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociales, figure le chapitre 137, ainsi conçu :

Assistance aux Tuberculeux

Crédit accordé pour 1927.....	10.700.000
Crédit demandé pour 1928 par le Gouvernement.....	11.350.000
Crédit proposé par la Commission des Finances.....	11.350.000

Il est à remarquer que ces travaux sont davantage l'expression des opinions personnelles de leurs auteurs que de celles de la Commission elle-même. En réalité, chaque rapporteur présente ses observations et la Commission (ou tout au moins la poignée de présents qui est censée la représenter) les fait siennes, car pratiquement l'abondance de ces développements l'empêche de se livrer à une étude approfondie de leur contenu. Aussi donne-t-elle carte blanche à ses membres de bonne volonté et accepte-t-elle souvent sans contrôle les correctifs qu'ils lui soumettent. Ces derniers, de leur côté, en sont très heureux et ne se plaignent nullement d'un choix qui leur permet de se mettre en vedette ou d'augmenter leur notoriété. Il n'y a qu'un inconvénient à ce procédé et c'est celui-ci : Les rapporteurs prenant souvent d'eux-mêmes des décisions qui, normalement, sont réservées à la Commission, le Gouvernement, qui désire voir apporter une modification à une proposition par trop individuelle ne peut s'adresser directement à son auteur et pour obtenir satisfaction il se trouve obligé d'en appeler à la Commission elle-même.

Dominant une longue suite de travaux et l'abondante matière des rapports spéciaux, le « Rapport Général » contient le résumé de l'ensemble des opérations des dépenses et des recettes, telles qu'elles se présentent à l'issue des délibérations de la Com-

mission. Le projet de Budget déposé par le Gouvernement est dès ce moment relégué dans le rayon des documents historiques et par un système de novation, ce nouvel exposé prend sa place. Le Législatif a dessaisi l'Exécutif. La base de la discussion à la Chambre se tient toute entière dans ce nouveau projet, et si le Gouvernement désire faire rétablir certaines de ses dispositions primitives, il se voit dans l'obligation de procéder, comme un simple Député, par le moyen d'amendements.

Rédigé par les soins d'un homme éminent, M. de Chappedelaine, dont la compétence a fait ériger, pour ainsi dire, des attributions passagères en véritables fonctions permanentes, le Rapport Général du Budget de 1928, de même présentation matérielle que celle des rapports spéciaux, paraît sous l'aspect des trois volumes suivants

Tome I. — Exposé général. Projet de loi. Etats Législatifs (342 pages).

Tome II. — Examen des articles de la loi de Finances (135 pages).

Tome III. — Tableaux de comparaison : 1° Dépenses du Budget général ; 2° Dépenses du compte de services spéciaux du Trésor, « Entretien des troupes d'occupation en pays étrangers » ; 3° Recettes et dépenses des budgets annexes (401 pages).

La formule de suscription est ainsi rédigée :

« N° 4870. Annexe au procès-verbal de la deuxième séance du 13 Juillet 1927. Rapport fait au nom de la Commission des Finances chargée d'examiner le projet de loi portant fixation du Budget général de l'exercice 1928. Rapport général » (1).

En tête figure une phrase qui dénonce une fois de plus l'habitude d'antidater les projets et rapports : « Ce rapport a été remis au Président de la Chambre du 15 Juillet 1927 (voir J. Off. du 16 juillet) et rattaché à la séance du 13 juillet 1927, en vertu du deuxième paragraphe de l'article 33 du règlement » (2).

(1) *J. Off.*, doc. parl., p. 929 à 997. N'y figurent que les deux premiers tomes.

(2) *Article 33 du Règlement* : « Le rapport de la Commission sur un projet de loi ou sur une proposition est déposé en séance publique. Il peut en être donné immédiatement lecture si la Chambre le décide. La Chambre peut également décider que ces rapports seront insérés à la suite du compte rendu.

« Au cours des intermissions ou durant les intervalles des séances, les rapports des Commissions peuvent, en cas d'urgence, être immédiatement imprimés et distribués lorsque la demande écrite en est faite au

« Il est, suivant la coutume, antidaté, a dit M. le Professeur Jèze, de façon à faire croire au public que la Commission des Finances travaille très vite et que les retards ne proviennent pas de son fait » (3).

Mais ce procédé ne trompe personne, puisque tout le monde le connaît. Pourquoi alors faire remonter à une date antérieure le dépôt d'un travail qu'il n'est pertinemment pas possible de produire avant la fin des travaux de la Commission, surtout lorsque cette dernière termine son examen, aux su et vu de tous, en fin septembre.

Nous analyserons ici seulement le Tome I. et relaterons simplement, afin d'être complet, le contenu des deux autres volumes, qui, malgré leur importance et les détails qu'ils contiennent, sont loin d'avoir le même intérêt que le premier.

Dès le début de son exposé général, M. de Chappedelaine est frappé par l'effort fiscal des dernières années et le courage du pays à le supporter ; aussi donne-t-il en chiffres ronds la physionomie de l'ensemble des impositions qui grèveront le contribuable français en 1928.

Pour le Budget de l'Etat.....	42 milliards
Pour la Caisse autonome d'amortissement.....	5 milliards $\frac{1}{2}$
Pour les Communes et les départements.....	5 milliards
Pour les P. T. T.....	2 milliards $\frac{1}{2}$
Au total	55 milliards

Puis il ajoute : « Nous avons le devoir de justifier devant le pays de l'énormité des sacrifices qui lui sont demandés ».

Et voici les résultats de cet effort fiscal :

« Le premier avantage de l'effort fiscal a été dès 1925 (pour être exact il devrait dire : 1926) l'équilibre budgétaire. Depuis 1915 tous les budgets s'étaient soldés par un déficit qui, en 1919, n'était pas inférieur à 41 milliards.

« L'équilibre du budget et l'atmosphère de confiance ont rendu possible des emprunts qui ont permis la consolidation

« Président de la Chambre par le Président et le Rapporteur de la Commission. Ils sont, en ce cas, rattachés au procès-verbal de la dernière séance.

« A moins de décision contraire de la Chambre motivée par des circonstances exceptionnelles, la discussion d'un rapport ne peut s'ouvrir que trois jours au moins après sa distribution, sauf pour les rapports du budget qui ne peuvent être discutés que huit jours au moins après leur distribution ».

(3) M. JÈZE, op. cit., p. 263, en note.

« d'une part importante de la dette à court terme et de la
« dette flottante ».

L'achat de devises appréciées a également contribué à mener
enfin notre monnaie à un niveau stable et à un franc revalorisé.

« Cette stabilité de fait est l'un des résultats les plus appré-
« ciables du courage fiscal du pays... La Hausse du franc et
« sa stabilité ont immédiatement entraîné la revalorisation
« des titres d'Etat. On peut chiffrer à 50 milliards, au moins,
« le gain ainsi réalisé par l'Epargne Française ».

De plus, la diminution des charges de la dette peut être éva-
luée à 1,282.000.000 francs.

« Si le redressement du franc n'a pas enrayé la crise de la
« vie chère, du moins il a contribué à mettre fin à la hausse
« vertigineuse des prix ».

Un événement heureux ne peut cependant arriver sans entraî-
ner en contre-partie des conséquences partielles inévitables :

« Malheureusement, il est écrit qu'à notre époque troublée
« tous les avantages ont une douloureuse contre-partie et l'on
« serait presque tenté de se demander s'il est possible de parer
« à un danger, sans en provoquer un autre. La hausse du
« franc a contribué au ralentissement des affaires. L'Etranger
« a cessé de se précipiter sur nos deniers. Des plaintes se sont
« élevées un peu sur tous les points du territoire. Nous savons
« bien qu'il faut faire la part de la déception de maints com-
« merçants qui ont pris l'habitude des fortunes rapidement
« réalisées. Il faudra bien que chacun se résigne à reprendre
« le train d'avant-guerre. La morale et la bonne santé de la
« nation l'exigent ».

Malgré cela, la crise économique, prévue ou à prévoir, ne
s'est pas produite ; un ralentissement seulement a été enregistré.
Depuis le mois d'août, les exportations ont dépassé les importa-
tions dans une très notable proportion (pour les neuf pre-
miers mois de 1927, l'excédent des exportations est de
1.754.803.000 francs). De plus, le chômage, qui était inquié-
tant au mois de février 1927 (point culminant avec 93.000 de-
mandes d'emploi non satisfaites) n'a fait que décroître progres-
sivement depuis cette époque. Enfin, les charges de la Dette Pu-
blique ont diminué, mais malheureusement leur capital s'est
accru de 8 milliards. Il ne faut cependant pas s'alarmer, car l'ac-
tif de la Caisse d'amortissement en compte courant à la Banque
de France dépasse 7 milliards.

Le rapporteur général estime la possibilité d'amorcer quelques dégrèvements nécessaires.

« Nous avons construit une machine fiscale qui répond admirablement au but qu'on se proposait : Procurer des ressources à l'Etat. Mais là tout de même où la pression menace de faire disparaître la matière imposable, n'y aurait-il pas lieu de desserrer de quelques tours de vis ? Ici nous rejoignons ceux de nos collègues qui pensent que l'heure est venue de se préoccuper des répercussions économiques de la fiscalité nouvelle ».

Tel a été le désir de la Commission manifesté par l'adoption entre autres des amendements de MM. Barety, Deyris, de Monicault et Margaine (ce dernier rétablissant la liberté d'exportation des capitaux).

« La Commission des Finances a donc esquissé un geste montrant son désir, non de modifier l'orientation financière de ces derniers mois, mais de consolider les résultats acquis et de procéder au rajustement de certains impôts qui lui paraissent excessifs et de nature à entraver l'essor économique du pays ».

Mais le Gouvernement a demandé à la Commission de revenir sur ces décisions.

Suit le passage qui justifie toute son attitude de sagesse :

« La Commission des Finances, soucieuse avant tout de maintenir et d'assurer d'une façon absolue l'équilibre du Budget qu'elle considère comme la base et la condition essentielles de toute rénovation financière, n'a pas voulu entrer en conflit avec le Gouvernement. Elle veut espérer que, si le ralentissement des affaires s'accroissait, le Gouvernement serait le premier à proposer les modifications nécessaires ».

Terminant son préambule, M. de Chappedelaine adresse des conseils au Parlement sur le sens dans lequel il devra orienter la discussion du budget.

« Dans cet ordre d'idées, le Parlement a le devoir de se préoccuper aussi du grand programme d'outillage National. Un commencement d'exécution offrirait un excellent exutoire aux capitaux inemployés. La Constitution de Sociétés d'entreprises, au besoin sous la garantie de l'Etat, contribuerait à ouvrir à l'activité économique du pays des champs nouveaux. Mais comme point de départ de ces entreprises, ne faudrait-il pas placer d'abord la stabilisation fiscale de notre monnaie ? »

« L'équilibre du budget demeure une des conditions inélu-
« tables de notre redressement financier. Or, celui du budget
« de 1928 est fragile. Il faudrait peu de chose pour le détruire.
« Nous demandons à nos collègues de ne pas perdre de vue la
« nécessité de le maintenir et de se souvenir des réactions que
« produirait chez nous et à l'Etranger sa compromission.

« Il n'est pas moins indispensable de voter ce budget avec
« rapidité. Le régime des douzièmes provisoires est funeste ;
« il l'est davantage dans la période que nous traversons.

« Au surplus, la chambre actuelle a donné de telles marques
« de bonne volonté et de sagesse que le pays, une fois encore,
« est en droit de compter sur son patriotisme éclairé pour que
« le budget de 1928 soit voté en équilibre et avant le 1^{er}
« janvier ».

La première partie de l'exposé est consacrée à l'analyse du projet du Gouvernement.

Inversant l'ordre traditionnel, le rapporteur général débute par l'examen des recettes avant celui des dépenses et explique les raisons de son procédé :

« La Tradition Parlementaire veut qu'en matière budgétai-
« re les dépenses soient votées les premières. Le montant des
« recettes à exiger du contribuable se trouve ainsi limité à
« la masse des dépenses qu'il s'agit de couvrir. Nous nous per-
« mettons dans cet exposé d'inverser cet ordre, marquant
« ainsi qu'en l'état actuel de notre situation monétaire, finan-
« cière et économique, après les prélèvements successifs opé-
« rés sur les revenus de la Nation, par les lois des 13 juillet et
« 4 décembre 1925, 4 avril, 29 avril et 3 août 1926, il ne sau-
« rait être à aucun moment question d'imposer aux contri-
« buables un nouvel effort et qu'en conséquence c'est le mon-
« tant même des recettes dont la rentrée est attendue en 1928
« du fait de l'application de la Législation existante qui mar-
« que l'extrême limite que ne saurait dépasser le montant de
« nos dépenses ».

Qu'il nous soit permis de faire quelques petites observations sur l'esprit de ce paragraphe.

Il faut tout d'abord reconnaître que la Commission des Finances ne s'est pas contentée d'inscrire une si louable résolution sur le papier ; elle l'a aussi mise en pratique. Malgré l'apparence trompeuse des augmentations apportées aux chiffres budgétaires, augmentations résultant uniquement de l'émission des deux emprunts de mai et juillet 1927, — charge nouvelle de 691.280.385 fr., — la Commission a réalisé sur la somme des dépenses inscrites dans le projet Gouvernemental une économie

réelle de 58.469.206 francs. Elle a fait ainsi preuve de sagesse et justifié sa réputation d'organisme économe.

Pourquoi actuellement, dans les situations normales, ne procéderait-on pas toujours de la sorte toutes les fois que des nécessités impérieuses et inévitables n'obligeraient pas à inscrire une augmentation de crédits? Pourquoi ne pas abandonner une règle traditionnelle qui dans les circonstances présentes n'offre que des inconvénients ou tout au moins ne pas concilier les deux thèses afin de prendre en chacune d'elles ce qu'elle a de raisonnable? Cela nous éviterait peut-être de déplorer la marche ascendante des chiffres budgétaires et de constater annuellement des bonds de 2, 3, 4, 5 et même 6 milliards. On est malheureusement de plus en plus porté à grossir démesurément les dépenses pour des considérations purement démagogiques. Pas d'économies ! tel est le mot d'ordre. L'avenir? Peu importe. Il y a de l'argent en caisse? Il faut en profiter. Aujourd'hui est aujourd'hui et demain est demain. La majorité du pays trouve cela fort naturel et ne se rend pas compte qu'elle subira tôt ou tard le contre-coup des largesses si âprement réclamées et si facilement distribuées. C'est tout juste si elle n'applaudit pas. Gare surtout au Ministre des Finances qui aura su réaliser des économies budgétaires ; de deux choses l'une : ou ce sera lui ou ce seront ses réserves que l'on bousculera. On semble ignorer, ou plutôt on veut ignorer, que les dépenses ne se gagent que sur des recettes et si l'on diminue celles-ci comment fera-t-on face à celles-là. De tels principes égoïstes et déraisonnables pourraient bien être funestes ; l'avenir le montrera peut-être, ne l'espérons pas cependant.

Le rapporteur termine l'analyse des prévisions de recettes gouvernementales par cette conclusion qui rend hommage à la justesse des évaluations mais estime atteint le plafond des recouvrements budgétaires possibles pour 1928.

« L'élaboration des recettes de 1928 a donné lieu à un travail probe et consciencieux basé sur les règles traditionnelles suivies en la matière. Cependant, compte tenu des résultats acquis à ce jour, de la marche des recouvrements en 1927, on ne peut qu'émettre une réserve en ce qui concerne leur intégrale réalisation. Nous admettons que les prévisions qui nous sont soumises représentent le maximum de ce que l'Etat est en droit d'attendre du contribuable au cours du prochain exercice et c'est en fonction du chiffre limite de 42 160.682.651 francs, total des évaluations proposées

« pour 1928 que nous examinerons les dépenses budgétaires
« du prochain exercice ».

Cependant la Commission devait juger le contribuable capable de répondre à une demande de 42.675.283.712 fr.

Quant aux dépenses :

« On ne manquera pas de constater, à la simple lecture des
« chiffres que les crédits nouveaux sollicités au titre de la tri-
« ple réforme des traitements, des pensions de guerre et des
« pensions d'ancienneté, sont presque entièrement gagés par
« la très importante réduction dont il est fait état au titre de la
« Dette Publique. Ce sont en définitive les économies réali-
« sées sur le service de la dette qui rendent possible en 1928,
« sans prélèvement nouveau sur le contribuable, l'améliora-
« tion du sort des personnels à revenus fixes ».

Une importante réduction de 1 milliard 974.009.103 a pu être effectuée sur les chapitres de la dette consolidée et de la dette remboursable à terme et par annuités. Le rapporteur s'efforcera dans la suite de son exposé d'étudier les moyens grâce auxquels ce résultat a pu être réalisé.

Dans un long développement intitulé : « *La question de la dette publique depuis l'avènement du Cabinet actuel* », il est successivement question des nombreuses et profondes modifications apportées à la dette publique, depuis la fin du mois de juillet 1926, par suite de dispositions législatives intervenues sur la proposition du Gouvernement, du mouvement de la dette publique du 31 juillet 1926 au 31 août 1927 et enfin de l'économie budgétaire sur le service de la dette.

De très intéressants tableaux groupent, avec l'indication du but dans lequel ils ont été émis et de leurs principales caractéristiques, d'une part, les emprunts effectués depuis le 1^{er} août 1926 par le Trésor et la Caisse autonome et d'autre part, les six émissions à l'étranger d'obligations des Chemins de fer de l'Etat et d'Alsace et Lorraine, en vertu des autorisations spéciales données par les lois de Finances de 1926 et 1927.

Un état de la situation mensuelle de la *Dette Publique* du 31 juillet 1926 au 31 août 1927 fait ressortir du rapprochement des chiffres extrêmes la comparaison suivante (en millions de francs).

	au 31 juil. 26	au 31 août 27	Différence
Dette Intérieure	286.626	294.957	+ 8.331
Dette Extérieure	36.673	36.568	— 105
(au pair)	—	—	—
Totaux généraux	323.299	331.525	+ 8.226

En 13 mois, le capital de notre dette publique (Etat, Caisse Autonome, Chemins de fer) s'est accrue de 8.226 millions. En regard de ce chiffre considérable, il faut indiquer que cet accroissement a pour contre-partie l'actif du compte ouvert à la Banque de France au nom de la Caisse d'amortissement (soit plus de 7 milliards).

Il convient de remarquer que l'augmentation porte uniquement sur la dette intérieure.

Les emprunts de 1927 6 % amortissable, ont grossi le chiffre de la dette perpétuelle et à long terme (rentes de 18.224 millions et obligations de 4.642 millions). Mais il ne faut pas oublier que ces émissions ont été pour la plus grande partie souscrites au moyens de Bons de la Défense Nationale (8.790 millions) et d'obligations ou de Bons à court terme (10.826 millions).

« De sorte qu'en définitive, en dehors des novations opérées qui se traduisent par de simples changements de poste, l'accroissement de dette qu'on relève entre juillet 1926 et août 1927 résulte principalement :

« 1° De titres délivrés pour règlement de dommages (dette à long terme : 1.303 millions ; dette à court terme : 1.541 millions), soit 2.844 millions.

« 2° De l'émission d'obligations émises par la Caisse autonome en octobre 1926 pour un capital de 3.013 millions.

« 3° Des bons de la Défense Nationale émis au cours même de la période d'émission des emprunts en rentes et obligations 6 %, en remplacement des bons consolidés ».

« Abstraction faite de la part d'augmentation qui résulte du règlement des dommages de guerre, l'accroissement de la dette publique intérieure est donc dû principalement aux variations enregistrées sur les valeurs gérées par la Caisse Autonome, cet établissement possédant, d'ailleurs, en contre-partie de sa dette, les sommes inscrites au compte qu'il s'est fait ouvrir à la Banque de France ».

S'arrêtant à la dette extérieure *commerciale*, M. de Chappedelaine, montre comment la politique des remboursements extérieurs « si heureusement poursuivie et dont les effets se combinent avec ceux de l'amélioration du cours de change », a permis d'alléger notre position de débiteurs de l'étranger de la somme considérable de 21.203 millions du 31 juillet 1926 (39.538 millions livre à 199 fr. 04) au 31 août 1927 (18.245 millions au cours de 124 fr. 03).

« C'est un résultat qu'il convient de mettre en parallèle avec l'augmentation constatée, d'autre part, au titre de la

« dette intérieure et qui se relie à merveille à l'une des caractéristiques essentielles de la politique suivie par le Gouvernement : Appliquer le plan des experts au redressement de nos finances en laissant volontairement et sciemment de côté, parmi les remèdes préconisés dans ce plan, l'appel aux concours extérieurs ».

Après avoir souligné l'apparente contradiction qui existe entre l'accroissement de la dette publique en capital et la diminution des sommes prévues pour le service de la dette au Budget de 1928 par rapport à 1927, il procède à une étude de ces prévisions. Il démontre que la réduction totale des charges de la dette publique qu'il porte au chiffre « réduit » de 1.282.728.718 fr. (1) résulte de la diminution des charges de la dette extérieure soit 1.440.131.250 francs, diminution compensée à concurrence de 157.402.532 francs par une aggravation des charges de la dette intérieure.

« Au prix d'un faible accroissement de la charge de notre dette intérieure et qui est dû au fait que les économies résultant de la baisse du loyer de l'argent à court terme n'arrive pas à compenser l'augmentation de dépenses qui résulte de la transformation de partie de la dette à court terme en dette à long terme, nous nous sommes affranchis, dans une très large mesure, de nos obligations envers l'Etranger. Le temps approche où nous ne serons bientôt plus en présence que du seul règlement de notre dette politique, problème que nous aborderons, lorsqu'il le faudra, loyalement et courageusement ».

Entrepreuant l'étude des recettes du Plan Dawes en 1928, le Rapporteur signale que les prévisions de ces recettes présentent, par rapport à l'ensemble des dépenses qu'elles doivent couvrir, une insuffisance de 9.188.951 francs. Cela aurait pu motiver une demande d'ouverture de crédits au budget, mais n'a pas été fait.

« Toutefois cette insuffisance a paru assez faible pour pouvoir être négligée et il n'a pas été inscrit au projet de budget de crédit provisionnel analogue à celui demandé pour 1927.

(1) Réduction provenant du fait suivant : Les deux emprunts en rentes et obligations 6 % amortissables n'avaient pas encore fait l'objet d'une traduction budgétaire au projet gouvernemental qui les ignorait. Mais à cet égard, il convient d'inscrire au budget une surcharge brute de 691.280.285 francs (part d'amortissement comprise (22.307.685 francs).

« Enfin il sera possible de faire face en 1928, au moyen des
« recettes du plan Dawes, non seulement aux échéances de
« notre dette commerciale, mais encore, le cas échéant, au
« règlement de notre dette politique tel qu'il a été prévu aux
« accords non encore ratifiés ».

Passant ensuite à l'étude de la Caisse d'Amortissement, il rappelle la renonciation qu'elle a faite pour 1928 à l'annuité de 490 millions inscrite dans le Budget de 1927 (et prévue par l'article 6, 2° de la loi du 7 août 1926) pour le service de ses obligations et des intérêts des Bons de la Défense Nationale. Cette possibilité résulte entre autres de ce fait : Défalcation opérée de 671 millions représentant le service des intérêts des obligations d'octobre 1926 (227 millions) et des rentes 6 % amortissables (444 millions) le produit net des bénéfices de l'exploitation des tabacs escomptés pour 1928 (2.777 millions) lui permettrait de disposer d'une somme de 2.106 millions pour l'intérêt des Bons de la Défense Nationale, et de servir ainsi un intérêt de 5.26 % sur un montant total de bons atteignant 40 milliards en moyenne.

Il conclut en ces termes, apportant une suggestion sur la façon dont il conçoit l'orientation à donner à l'amortissement :

« La Caisse d'Amortissement a merveilleusement réussi la
« première partie de sa mission. La dette flottante, représentée par les Bons de la Défense Nationale a été savamment
« échelonnée dans le temps et a perdu, de ce fait, une très
« grande partie de sa nocivité. Mais son amortissement pour-
« ra-t-il jamais être poursuivi avec un égal succès ? Et la nécessité même de son amortissement, trop limité, correspond-elle bien à l'effort supplémentaire considérable exigé du pays ?

« Pour notre part, compte tenu des graves difficultés que
« rencontrerait la révision d'une loi constitutionnelle, votée
« peut-être avec un peu trop de hâte, nous serions volontiers
« d'avis d'élargir la formule de l'amortissement en substituant à l'amortissement difficile des Bons de la Défense Nationale le remboursement d'autres formes de la dette. Point
« besoin pour cela de changer quoi que ce soit aux textes. Il
« suffirait simplement que la Caisse consentit à recevoir, sans
« limitation, les titres de rentes et valeurs du Trésor remis en
« paiement de la taxe complémentaire et exceptionnelle et des
« droits successoraux. Ce faisant, elle remplacerait un amortissement quasi impossible à réaliser par un amortissement
« effectif et autrement rémunérateur que celui qui porte sur
« des valeurs à très court terme. C'est dans cette voie qu'il
« faudra bien quelque jour s'engager si l'on ne veut pas que

« continue à rester sans emploi le tribut prélevé sur le contribuable à fin d'amortissement ».

Les sommes qui « théoriquement tout au moins » sont destinées en 1928 à l'amortissement s'élèvent au total à 7.631 millions.

Dans son ensemble la politique financière de la treizième législature a poursuivi l'incorporation de plus en plus accentuée au Budget de nombreuses dépenses ressortissant précédemment de la Trésorerie. Le budget a, peu à peu, pris à son compte toutes les dépenses de l'Etat et même certaines qui dépassaient son domaine, tel par exemple le remboursement de la dette extérieure en 1927 (833 millions).

D'autre part, les conversions de la dette à court terme ont eu pour effet de soulager l'échéancier des années 1927, 1928 et 1929. On peut constater que la Trésorerie est « actuellement presque entièrement dégagée de tout souci de remboursement ».

Les comptes de dépôts au Trésor soulèvent une question d'une certaine gravité. Leur développement n'a pas été sans causer quelque inquiétude dans les milieux avertis et devant l'importance considérable qu'ils ont prise (31 août 1927. Caisse Centrale : 5.427 millions, Trésoreries : 922 millions) le Rapporteur Général se demande s'il ne conviendrait pas d'en régler l'emploi, leur exigibilité présentant un réel danger.

Mais, estime-t-il, la solution d'un pareil problème est fort délicate.

« Il convient d'observer que le Trésor ne peut obliger les Banques et Etablissements de crédit à modifier brutalement leur politique de placement de fonds au Trésor, politique qu'il a favorisée pendant plus de dix années consécutives ; l'Economie Générale du pays ne peut s'adapter que lentement à une telle transformation ».

D'autre part, la fixation d'un plafond maximum au montant des comptes courants ne manquerait pas de présenter de multiples inconvénients par suite surtout de la pléthore de capitaux à court terme dont souffre à cette époque le marché monétaire, du fait du ralentissement de l'activité des affaires qui a rendu disponible une grande partie des fonds de roulement des entreprises. De plus, la Banque de France qui a créé des francs en contre-partie de ses achats de devises vient encore grossir ces disponibilités.

« Sans doute ne rentre-t-il pas dans les attributions normales de l'Etat d'assurer le placement des disponibilités des entreprises privées. Mais il y a actuellement un intérêt primordial à éviter que l'excédent des signes monétaires par rapport aux besoins du pays vienne accroître la circulation des billets et entraîner une hausse générale des prix ».

Il préconise enfin une méthode propre à limiter le montant du solde créditeur des comptes courants au Trésor :

« 1° Poursuivre la politique déjà entreprise d'abaissement progressif du taux de l'intérêt.

« 2° Apporter des modifications — ce qui est possible — au régime actuel concernant l'exportation des capitaux, modifications qui auraient pour résultat de faire refluer à l'étranger certains capitaux qui pourraient trouver à l'extérieur des placements à court terme plus rémunérateurs. C'est dans cette voie que le Gouvernement s'est déjà engagé par l'arrêté du 16 août 1927, qui apporte certains tempéraments aux conditions d'exportation, de rapatriement ou de réexportation des capitaux ».

Terminant son exposé de la situation financière, il consacre à la Banque de France un chapitre qui a pour titre : « La Politique Monétaire ». La politique de l'Institut d'Emission, dont la tâche n'est pas terminée, est liée étroitement à celle de l'Etat dans l'œuvre de redressement.

« La Banque de France, a, en effet, comme mission principale le contrôle et la surveillance de la monnaie. On sait comment, sous l'impulsion de son très distingué Gouverneur — M. Moreau — elle s'est acquittée de cette mission, dont les effets se traduisent par la stabilité absolue des changes depuis la fin de décembre 1926 ».

Il passe en revue l'œuvre de la Banque et montre comment, afin d'atteindre son but, — la suppression du cours forcé, — elle a su s'assurer la possession des nombreuses devises nécessaires à la réévaluation de son encaisse. D'un autre côté, grâce au jeu du « circuit monétaire », la circulation des billets n'a pas augmenté.

Ce qui est alors vrai, mais ne se confirme malheureusement plus aujourd'hui.

« Actuellement, conclut-il, nous sommes bien dans la période de stabilisation de fait prévue par les experts. Bientôt doit venir la période de stabilisation de droit, au cours de laquelle devra se résoudre le problème de l'étalon monétaire

« et celui du règlement définitif des avances de la Banque à l'Etat ».

Avant de résumer les décisions de la Commission, le Rapporteur général s'exprime sur l'équilibre budgétaire dans des termes qui méritent ici une relation intégrale :

« Le budget de 1928, nous l'avons constaté, est, sur le papier, consciencieusement et honnêtement équilibré. Toutes les dotations en dépenses, toutes les prévisions en recettes ont fait l'objet d'évaluations mathématiquement calculées. Et cependant, nous devons signaler à la lueur de certains symptômes défavorables (Baisse des recettes de base des chemins de fer; diminution du nombre des wagons chargés, baissé des recettes postales ; fléchissement du chiffre d'affaires) qu'il n'est pas sûr que certaines prévisions se réalisent.

« Or, il a été dit maintes fois, et c'est là une vérité évidente pour être discutée, que l'équilibre budgétaire était la condition indispensable de notre redressement financier. Ne devons-nous pas dès lors nous préoccuper d'assurer cet équilibre autrement que par un froid étalage de chiffres ? Ne devons-nous pas assurer la réalisation même des prévisions budgétaires en donnant à l'activité économique du pays toutes garanties quant au développement normal, régulier et sain des transactions ?

« Ces garanties, nous les envisageons de deux ordres et nous les résumerons en cette courte formule : il faut assurer à la Nation et la sécurité fiscale et la sécurité monétaire.

« *Sécurité fiscale.* — Nous avons dit tout à l'heure que le montant des recettes prévues pour 1928 constituait un maximum du prélèvement à opérer sur le contribuable et nous avons donné une forme concrète à notre volonté de ne pas voter un centime d'impôt de plus en procédant à l'analyse des recettes budgétaires avant les dépenses. En outre, il faut que le pays sache que les pouvoirs publics se préoccupent de notre système fiscal, des retouches nécessaires, soit qu'il s'agisse de remédier à certains taux qui paralysent et arrêtent les transactions, soit qu'il s'agisse de proportionner l'effort d'amortissement aux capacités contributives de la Nation.

« *Sécurité monétaire.* — Il suffirait ici d'une affirmation nette et catégorique pour redonner du ton à l'activité économique. Alors qu'une monnaie incertaine a permis toutes les spéculations, a facilité l'édification rapide de fortunes scandaleuses, sur les ruines de la Nation, la monnaie stable apportera au monde du travail, dans une atmosphère purifiée, des assurances pour l'avenir qui faciliteront, pour le

« présent, le développement des richesses et l'essor de la production.

« Messieurs, nous nous résumerons d'un mot, le redressement financier du pays est en bonne voie. Pour l'améliorer et le consolider, il est temps de transporter sur le terrain économique les méthodes qui ont si bien réussi dans le domaine budgétaire ».

Suit le résumé des décisions de la Commission.

Les nécessités de l'équilibre l'ont conduit à renoncer à un certain nombre de remaniements fiscaux primitivement envisagés. Nous ne nous étendrons pas sur ce point, ayant indiqué plus haut les questions que rappelle ici M. de Chappedelaine. Cela ne l'a pas empêché de prendre en considération, « sous réserve de l'avis du Gouvernement », diverses dispositions additionnelles.

Remanié, le projet de budget de 1928 présente dès lors la physionomie ci-après :

Recettes	42.675.283.712
Dépenses	42.160.763.350
Excédent de recettes.....	514.520.362

Mais cet excédent « n'est que provisoire et ne doit faire aucune illusion ». 300 millions devront être prévus pour le relèvement des traitements des personnels des P. T. T. et de nouvelles propositions gouvernementales intervenues en cours d'impression du rapport diminueront encore la marge actuelle de l'excédent :

« Le budget de 1928 est donc équilibré de la manière la plus étroite. Nous demandons à la sagesse de la Chambre de maintenir le faible écart qui sépare encore les recettes et les dépenses du prochain exercice ».

Voici la liste des annexes jointes à l'Exposé Général :

Indices du coût de la vie ;

Production industrielle. Indice général ;

Commerce extérieur de la France en 1926 ;

Commerce extérieur de la France en 1927 ;

Offices publics de placement. Demandes non satisfaites ;

Importance du prélèvement fiscal sur les coupons des titres au porteur ;

La réforme des traitements ;

Tableau par ministère et par chapitre des crédits affectés à l'amortissement dans le projet de budget de 1928.

★ ★

La deuxième partie du Tome I contient le texte du projet de loi sorti des délibérations de la Commission. (Notons que le nombre des articles est porté dès à présent à 123).

Le Tome II est réservé à l'examen des articles de la loi de finances. D'un côté figure le texte initial et de l'autre, s'il y a lieu, le texte proposé par la Commission ou les modifications apportées à la rédaction primitive. Une courte note résume les changements et indique le promoteur de la nouvelle disposition.

Les vingt articles nouveaux ajoutés dans le projet de loi de la Commission ont trait aux questions suivantes :

Patente des fournisseurs de l'Etat ;

Exonération de la taxe de 7 % sur la première mutation pour les agriculteurs pensionnés de guerre.

Droit pour transferts et conversions applicables aux titres étrangers.

Exonération de l'impôt sur les automobiles pour certains tracteurs agricoles.

Taxe à l'abatage.

Privilège de la Régie : Sucres.

Amendes de condamnations.

Droit de suite au profit des artistes.

Gratuité dans les établissements d'enseignements secondaires annexés à une école primaire supérieure ou à une école technique (proposition de M. Ducos).

Création d'emplois de maîtresses d'internat, rétribuées par l'Etat dans les établissements d'enseignement secondaire féminins.

Remises universitaires (M. Ducos).

Enseignement agricole dans les Ecoles normales (M. Ducos).

Transformation du poste de directeur des Beaux-Arts en un emploi de directeur général (M. Bedouce).

Prélèvement sur le produit des jeux au profit de la Caisse Nationale des Monuments Historiques (Gouvernement).

Création d'emplois dans les services de la main-d'œuvre au Ministère du Travail (M. Vincent Auriol).

Frais de déplacement des représentants des colonies (M. Candace).

Création d'emplois dans les services de la main-d'œuvre au Ministère de l'Agriculture (M. Valière).

Suppression d'un poste de sous-directeur aux Chemins de fer de l'Etat.

Suppression des cadres des expéditionnaires.

Notons enfin que 13 articles ont été modifiés, 3 rejetés et 2 disjoints.

★ ★

Dans le Tome III figurent des Tableaux de comparaisons établis en neuf colonnes : Projet du Gouvernement, rapport général 4870, Ministères et Services, Crédits votés pour 1927, Crédits demandés par le Gouvernement, Projet de loi 4310, Crédits proposés par la Commission, Différence en plus par rapport au projet gouvernemental, différence en moins, Observations.

Ces tableaux, ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, ont trait :

- 1° Aux dépenses du Budget Général ;
- 2° Aux dépenses du compte de service spécial du Trésor, « Entretien des troupes d'occupation en pays étrangers » ;
- 3° Aux recettes et dépenses des budgets annexes.

APPENDICE

Les Rapports supplémentaires

Un seul rapport général ne devait pas suffire et trois rapports supplémentaires allaient bientôt lui faire suite :

La première séance du 21 novembre voit le dépôt du premier (1) présenté par ce bref exposé :

« Messieurs, postérieurement à la distribution du rapport « général sur le projet de budget de 1928, votre Commission « a été saisie d'un certain nombre de propositions additionnelles à la loi de finances qui lui ont été adressées, soit par « le Gouvernement, soit par divers de nos collègues.

(1) « Rapport supplémentaire fait au nom de la Commission des Finances, chargée d'examiner le projet de loi portant fixation du Budget Général de l'Exercice 1928 (Rapport Général) par M. de Chappedelaine, Rapporteur Général, Député », Annexe n° 5085, à la première séance du 21 Novembre 1927, Doc. parl., 1927, II, p. 277.

« Nous vous demandons de bien vouloir adopter, parmi ces propositions celles qui ont été retenues par votre Commission et qui font l'objet du présent rapport. Vous voudrez bien trouver ci-après une brève analyse de chacun de ces textes que nous soumettons à votre sanction ».

Les principales propositions qu'il contient sont les suivantes : Exonération de la patente en faveur de certains chauffeurs et cochers (art. 2 bis, proposition Blum) ; modification de l'impôt sur les traitements et salaires afin de permettre aux petits faconniers de bénéficier d'une sorte de forfait (art. 2 ter, proposition Moutet) ; Exonération de l'impôt sur les bénéfices agricoles en faveur des agriculteurs victimes d'événements extraordinaires (art. 2 quinquies), (MM. Lamoureux, Nogaro, Dariac, Deyris, Lassalle). Bénéfices agricoles : Réduction des coefficients pour 1928, sauf pour les pépinières, cultures maraîchères, florales et d'ornementation ; les coefficients multipliant la valeur locative cadastrale majorée de 75 %, étant abaissés à 0,50 (proposition Malvy après amendement de Monicault) ; Extension des prêts des caisses de crédit agricole aux communes et syndicats de communes (amendements Ossola-Barety) ; Electrification rurale ; subventions complémentaires en vue de desservir les écarts (MM. Locquin, Valière ; Dezarnauld, de Monicault) (art. 69 ter) ; Installation de pelotons de garde républicaine mobile dans la région parisienne (Gouvernement) etc...

Ce rapport comporte en tout l'étude de 51 questions soumises à l'approbation de la Chambre et rédigées en articles sous forme de projet à incorporer dans celui de la loi de finances.

Le second (1) est déposé à l'issue de la troisième séance du 8 Décembre. Il est consacré à la présentation de trois nouvelles dispositions : *Taxes à la Radiodiffusion* (Établissement sur la proposition du Gouvernement de taxes sur les particuliers), infimes en elles-mêmes, à l'instar de la plupart des pays. La redevance annuelle fixe doit être recouvrée par l'administration des P.T.T. afin d'être attribuée à des groupements ou stations (art. 24 bis). *Rajustement des pensions de guerre* (art. 43 et 44) et *transfert à Metz de la troisième Chambre de la Cour d'Appel de Colmar* (art. 53 ter).

(1) Annexe n° 5190, Doc. parl., 1927, II, p. 390.

Le troisième (1) enfin, contenant seulement des questions de moindre importance, est remis à la Chambre le 9 Décembre en deuxième séance.

En définitive, la loi de finances qui était déjà assez longue s'est trouvée multipliée et surchargée dans des conditions tout à fait imprévues. Ceci résulte en majeure partie du développement excessif des amendements. Nous étudierons cette question plus loin.

(1) Annexe n° 5197, doc. parl., 1927, p. 397.

CHAPITRE III

La Discussion à la Chambre ⁽¹⁾

I. *Cadre et Circonstances dans lesquels s'est trouvée placée la discussion du Budget de 1928.*

Avec la session extraordinaire de Novembre 1927 s'ouvre la dernière réunion budgétaire de la Chambre de la 13^e Législature. Au mois de mai 1928, en effet, de nouvelles élections, basées cette fois sur le scrutin uninominal, substitué au scrutin de liste, mettront de nouveau les Députés en présence des électeurs. Cette situation peut permettre de craindre, au préjudice de l'intérêt général et national, l'éclosion des surenchères électorales dans l'élaboration de la loi de Finances au Palais-Bourbon. Qu'on le veuille ou non, il y a et il y aura toujours un budget qui aura la mauvaise fortune de se trouver en discussion à ce moment critique et toujours des hommes désireux, pour satisfaire leur ambition ou leur intérêt par trop personnel, de se lancer dans des débordements de générosité ou poursuivre à outrance un programme de parti, espérant ainsi s'attirer la sympathie des suffrages. Mais ce que l'on peut empêcher tout au moins, c'est le développement néfaste de ces tendances, soit par la per-

(1) La Chambre de la 13^e Législature comprend 565 Députés. En exécution de l'article 12 du Règlement, la liste de la composition des Groupes, remise au Président de la Chambre le 18 janvier 1927 (*Journal Officiel*, Déb. parl., 1927, p. 78-112-140), répartit les députés de la façon suivante : Radicaux et Radicaux socialistes 136, Union Républicaine Démocratique 100, Socialistes 95, Républicains Socialistes et Socialistes Français 40, Gauche radicale 39, Républicains de gauche 34, Gauche républicaine démocratique 34, Communistes 28, Gauche Indépendante 14, Démocrates 13, Aucun Groupe 32.

suation, soit par la fermeté. Si la Chambre expirante sut faire preuve de sagesse, donnant ainsi, à quelques rares exceptions près, un démenti aux craintes et jugements les plus excusables, de son côté le Gouvernement, en la personne surtout du Président du Conseil, Ministre des Finances, sûr, il faut le dire, de la confiance d'une majorité existant encore réellement à cette époque, parvint, grâce à son énergie, et à sa « férocité » nécessaire, à faire traverser sans modifications profondes un budget délicat et maîtriser les nombreux assauts d'une opposition hostile.

La presse, — à l'exception évidemment de certains organes, — ne manquera pas de manifester son appréhension. On lit, dans le journal « Le Temps » du 2 septembre 1927 :

« Les meilleurs esprits s'accordent à estimer que le vote
« du budget de 1928 ne pourra être mené à bien que si la
« Chambre expirante sait faire preuve à la fois de discipline
« et d'abnégation. Or, il ne faut pas perdre de vue qu'elle a
« été élue sous le signe du Cartel ; que si, parmi les anciens
« cartellistes, beaucoup, fort heureusement, se sont loyale-
« ment ralliés à l'Union Nationale, beaucoup d'autres, notam-
« ment tous les socialistes n'ont cessé de la combattre, ou en
« supportent impatiemment le joug. La tentation ne sera-t-
« elle pas très forte, pour ces derniers, de mettre fin à l'équi-
« libre politique actuel, tout en réalisant une fructueuse opé-
« ration électorale aux dépens de l'équilibre budgétaire ? On
« peut craindre qu'il n'en soit ainsi, comme on peut espérer
« qu'il n'en sera rien. Mais le danger n'est pas niable ».

Si le fait des hommes isolés est à craindre, le fait des partis politiques l'est encore davantage.

Or, de tout temps, il a existé des partis et des groupes.

Qu'on le veuille ou non, encore, il est impossible de trouver l'accord parfait en matière budgétaire. Le fait est incontestable et si l'on veut raisonnablement établir des prévisions, il faut tenir compte de toutes les forces qui nécessairement doivent s'exercer sur le projet financier.

Logique avec son programme et toujours sincère, le groupe socialiste (95 membres sur les 565 de cette Chambre) ne devait pas abandonner ses positions en la matière. En principe, il n'aime pas le domaine actuel d'application du budget et se refuse d'en voter l'ensemble s'il en discute et combat une grande partie des éléments. Son attitude dans les débats ultérieurs n'était mystère pour personne. *

Quant au groupe radical et radical-socialiste, de beaucoup le

plus important (136 membres), on ignorait encore sa ligne de conduite future et on ne pouvait s'en faire une idée exacte a priori. Aussi, le 24^e Congrès radical tenu à Paris dans les derniers jours d'octobre, à la veille même de la rentrée du Parlement, fixe-t-il toutes les attentions, curieuses des décisions qui en résulteront.

Le 27 octobre au matin, ce Congrès s'ouvre Salle Wagram, sous la présidence de M. Maurice Sarraut, président. Après trois jours de délibération et l'élection le 29 de M. Daladier, député de Vaucluse, comme président du Comité exécutif (par 420 voix contre 364 et 300 abstentions), la déclaration du parti, lue le matin du 30 octobre à l'issue de la dernière séance, permet au Gouvernement, sinon de compter sur un appui, tout au moins d'être assuré d'aucune hostilité effective de sa part.

Après avoir estimé que les critiques adressées au parti ne sont que « calomnies incessantes, légendes, abominable et systématique campagne de panique entreprise par ses adversaires » (propagande contre l'emprunt de consolidation Clémentel par exemple), la déclaration conclut en ces termes :

« Notre parti, se refusant alors à toutes représailles, fit alors
« preuve d'une abnégation qui contraste avec la passion haineuse dont il avait été victime. Par le concours désintéressé
« d'une partie de ses membres, par la réserve des autres, qui
« se sont interdit toute hostilité systématique, il a accepté
« loyalement l'expérience financière qu'on lui proposait au
« bout de 15 mois des résultats heureux ; large équilibre du
« budget, stabilité de fait du franc, consolidation partielle de
« la dette flottante, meilleur aménagement de la dette à court
« terme ont été acquis.

« Mais il est permis de formuler des réserves sur les conséquences d'une politique d'amortissement peut-être trop ambitieuse, d'une crise économique qui risque de diminuer les
« rendements fiscaux, sur les déféctuosités d'assiette et de quotité de certaines taxes, ainsi que sur les inconvénients d'une
« superfiscalité.

« Quoiqu'il en soit, notre parti *laissera s'achever l'expérience en cours, mais il entend préserver sa liberté de doctrine et d'action.* Le patriotisme financier dont il a fait preuve
« est garant devant le pays qu'il saura s'inspirer en toutes circonstances des nécessités de l'intérêt public ».

Malgré cette déclaration (1), on peut toujours craindre le re-

(1) Déclaration relatée dans *Le Temps*, feuille du 31 octobre 1927, p. 3.

virement d'un parti qui « entend préserver sa liberté de doctrine et d'action ». Et l'exemple du passé peut justifier certaines craintes.

Aussi le 3 Novembre (première séance de la session extraordinaire), M. Raymond Poincaré, répondant à une demande d'interpellation de M. Léon Blum, sur la politique financière du Gouvernement et envisageant clairement la situation, exprimera-t-il déjà à la Chambre son intention de dégager l'étude du budget de toutes discussions inutiles et de le protéger activement contre tous les assauts qui pourraient lui être funestes :

« En d'autres termes, dit-il, je tiens avant tout et surtout
« au vote du budget en temps utile (Très bien, très bien !) Je
« crois que ce n'est pas seulement l'intérêt du Gouvernement,
« c'est l'intérêt aussi de la Chambre toute entière, de tous les
« partis, sans exception (Applaudissements).

« Si, par conséquent, cette interpellation s'annonçait com-
« me devant se développer à la place d'une discussion rapide
« sur la loi de Finances, s'il devait y avoir une longue discus-
« sion sur les ordres du jour, je demanderais le renvoi de
« l'interpellation après le vote final du budget. Et cela, dans
« un sentiment bien légitime : en effet, une interpellation
« peut avoir pour effet de renverser un cabinet, surtout lors-
« qu'elle se termine par un ordre du jour aussi motivé et
« aussi varié que celui que paraît nous annoncer M. Léon
« Blum. *Je ne veux pas laisser de difficultés à mes succes-*
« *seurs* (Sourires). Je veux leur offrir un budget définitive-
« ment voté. Après le budget, vous aurez les coudées fran-
« ches pour détruire, au besoin, tout ce que nous aurons fait.
« Mais nous aurons commencé par le faire » (1).

Outre ces considérations d'ordre purement politique qui enveloppent le budget de 1928, il est également bon de remarquer la place qu'il occupe parmi les divers échelons de la restauration financière. Le budget de 1926 a été équilibré après coup à la sortie de la crise. Celui de 1927 élaboré au début même du rétablissement présente la physionomie d'une œuvre de base nécessaire pour assurer la bonne marche des premières mesures ; il en est la condition initiale. Le Budget de 1928, au contraire, arrive juste au moment où la plupart des résultats recherchés ont été obtenus. Le problème a trouvé une solution, la machine est en mouvement et poursuit sa marche normale ; mais elle est encore bien fragilée, le moindre choc peut facilement la dérégler et rame-

(1) *J. Off.*, Doc. parl., p. 2765, 1927.

ner tout au point de départ et peut-être même plus bas encore. L'ascension financière s'achève, une simple glissade en arrière et la chute serait-elle, cette fois, possible à enrayer? Tous les efforts auraient été vains. La situation demande une consolidation. Une loi de finances sagement établie, conformément aux principes qui ont déjà amené de si heureuses conséquences, un équilibre réel et solide, tels sont dès lors les principaux éléments de la condition finale de la réussite. Le Gouvernement et la Commission des Finances de la Chambre l'ont compris, il ne reste plus aux deux assemblées qu'à faire de même. La Chambre, surtout, sollicitée par les événements, doit donner l'exemple et éviter de se laisser entraîner par des intérêts égoïstes. De plus, il faudra bien qu'un jour ou l'autre la stabilisation monétaire de fait se transforme en une stabilisation légale. Cela ne saurait tarder (loi du 25 juin 1928). Toutefois ce but ne pourra être atteint que si le Budget de 1928, qui en est la clef, est voté en parfait équilibre.

Enfin, malgré le programme particulièrement chargé des travaux parlementaires de la fin de la législature (réforme militaire, tarif des Douanes, monopole des allumettes, tribunaux militaires...), les deux Assemblées ne doivent à aucun prix sacrifier la discussion du budget, véritable raison d'être de leur convocation en session extraordinaire.

II. *Comment est réglée une discussion budgétaire.*

Conformément à la règle commune aux projets et propositions de loi, le Projet de loi de Finances est soumis aux prescriptions de l'article 83 du règlement :

« La première discussion porte d'abord sur l'ensemble du
« projet ou de la proposition de loi. Quand cette discussion
« générale est close, le Président consulte la Chambre pour
« savoir si elle entend passer à la discussion des articles...
« Après le vote de tous les articles, il est procédé au vote sur
« l'ensemble... »

La discussion publique se décompose donc en deux phases :
La discussion générale et la discussion par articles.

Indiquons tout d'abord qu'aussi bien dans l'une que dans l'autre, en vertu du même règlement, aucun député ne peut prendre la parole, s'il ne s'est fait préalablement inscrire. L'article 71 porte :

« Aucun membre de la Chambre ne peut parler qu'après
« avoir demandé la parole au Président et l'avoir obtenue. Il
« parle à la tribune ou de sa place. Le Président peut l'inviter
« à monter à la tribune. S'il parle sans avoir obtenu la pa-
« role ou s'il prétend la conserver après que le Président la
« lui a retirée, le Président peut déclarer que ses paroles ne
« figureront pas au « compte rendu officiel... »

L'article 42 est ainsi conçu :

« Les secrétaires inscrivent les députés qui demandent la
« parole suivant l'ordre de leur demande. S'il s'agit d'un
« projet ou d'une proposition de loi, aucune inscription ne
« peut être reçue qu'après le dépôt du rapport. Tout député
« inscrit pour prendre la parole peut céder son tour à l'un de
« ses collègues ou, d'accord avec lui, faire intervertir l'ordre
« de leurs inscriptions ».

Enfin l'article 43 fait une exception pour certains orateurs :

« Les Ministres, les Commissaires du Gouvernement, les
« Présidents de Commissions et les rapporteurs chargés de
« soutenir la discussion des projets ou propositions de loi ne
« sont point assujettis au tour d'inscription et obtiennent la
« parole quand ils la réclament... »

La discussion générale est un « Echange de vues d'ensemble » sur le Budget lui-même mais aussi sur la politique financière du Gouvernement. Les orateurs inscrits critiquent ou approuvent l'économie générale du projet, formulent leur opinion sur l'orientation budgétaire du Gouvernement et indiquent les réformes ou les modifications qu'ils jugent désirables. C'est le développement des généralités.

« En tout cas, fait très justement remarquer M. Stourm, les
« esprit généralisateurs abordent seuls alors la tribune ; les
« défenseurs des intérêts de clocher, les députés en quête de
« subvention pour leur arrondissement se réservent pour la
« discussion par articles. On médit souvent du Parlementaris-
« me, on signale ses violences, ses abus, ses petitesse, son im-
« puissance. Sans doute, trop souvent, la politique fait encore
« ici irruption. Mais ce sont des incidents passagers qui s'ef-
« facent devant l'impression des beaux discours, dont tout le
« monde se souvient, prononcés dans l'enceinte du corps lé-
« gislatif et du Sénat, à l'occasion de ces grands débats finan-
« ciers » (1).

(1) M. STOURM, op. cit., p. 289.

L'usage veut, contrairement à la disposition réglementaire, que, pour le Budget, la discussion générale n'ait pas lieu au seuil même de l'étude de la loi de Finances mais soit reportée au moment de l'examen des recettes. Ainsi s'exprime M. le Président de la Chambre à la première séance du 8 novembre 1927 :
« Je pense que la Chambre voudra, conformément à de nom-
« breux précédents, réserver la discussion générale pour le mo-
« ment où elle abordera la discussion du budget des recette »
(Assentiment) (2).

Il n'y eut même pas de discussion générale pour le Budget de 1928 ou, tout au moins, elle fut renvoyée à la suite, au début de 1928, lors de la discussion des interpellations sur la politique financière du Gouvernement.

En effet, le 8 décembre (3^e séance) avant même l'achèvement de l'examen des dépenses, M. Raymond Poincaré demande et obtient le renvoi à la suite, par une forte majorité de 405 voix contre 132, après avoir posé la question de confiance. Le Président du Conseil craignait que les débats d'ensemble ne prennent une extension trop grande, nuisible au Budget lui-même. Il est toujours à redouter pour la bonne marche des opérations qu'une « avalanche de bavards » et qu'un « déluge de discours et de phrases » ne viennent retarder démesurément une étude déjà assez longue et à échéance limitée. Quand le temps est restreint, de deux choses l'une : ou c'est la discussion qui souffre, ou c'est la loi de Finances. Il vaut mieux que cette éventualité ne se produise pas. Aussi répondant à M. Vincent Auriol, M. Poincaré s'exprime-t-il en ces termes :

« Toutefois, pour que ce débat ait toute son ampleur, il ne
« faut pas qu'il soit étranglé, il faut que nous puissions nous
« y livrer avec une pleine liberté d'esprit. »

« A l'heure présente, nous sommes tous forcément préoccupés d'en finir d'abord avec le budget, de le faire voter par
« les deux Chambres en temps utile et de le transmettre au
« Sénat, ces jours-ci, aussi rigoureusement équilibré que
« nous le pourrons » (1).

« ...Je demande donc à l'honorable M. Vincent Auriol, qui
« est à la fois la raison et l'esprit mêmes... (M. Vincent-Auriol :
« Cela devient dangereux » (Sourires)... de vouloir bien ac-
« cepter la fixation assurée, promise par le Gouvernement, au
« mois de janvier, d'un grand débat au cours duquel tous les

(2) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 2845.

(1) *J. Off.*, déb. parl., 1927, p. 3721.

« partis pourront librement exprimer leur opinion et de re-
« noncer aujourd'hui à une discussion qui nous mettrait dans
« l'impossibilité d'aboutir et qui générerait, sinon tous les mem-
« bres de la Chambre, du moins tous ceux qui sont décidés à
« voter le budget ».

De son côté, M. Vincent Auriol le comprend fort bien et voici comment il s'exprime :

« Certes, nous avons la possibilité de nous expliquer demain,
« dans la discussion générale de la loi de finances. Mais com-
« me le disait tout à l'heure M. le Président du Conseil, ce ne
« serait ni utile, ni digne de la Chambre. Quelle serait, en
« effet, l'utilité des discours ?

« Tous les députés viendraient se plaindre à la tribune et
« vos amis, M. le Président du Conseil, ceux qui ont voté les
« impôts, seraient les premiers à venir dire, avec un charmant
« enthousiasme, que ces impôts sont lourds et qu'il faut les
« diminuer.

« Nous avons vu cela à la Commission des Finances, où il
« y a eu, en effet, une pluie d'amendements, pour abroger,
« les uns l'impôt sur les mutations, d'autres l'impôt sur les
« valeurs mobilières. Mais ensuite, nous avons vu, comme
« nous le verrions, ce brillant courage verbal disparaître, car
« beaucoup de nos collègues qui ont voté ces impôts abrite-
« raient leur courage civique derrière l'article 86 du règle-
« ment que vous opposeriez, ou derrière la question de con-
« fiance que vous poseriez.

« Par conséquent, je suis d'accord avec vous pour déclarer
« que ce débat serait sans effet et sans fonction, puisque après
« que nous aurions parlé pendant deux ou trois jours, M. le
« Président de la Chambre, de sa voix d'acier, trancherait le
« débat, en disant : « La discussion générale est close ». Il
« n'y aurait plus rien ».

Et cependant, le 10 décembre, lorsqu'en deuxième partie de la seconde séance, la Chambre aborde l'examen de la Loi de Finances, il se trouve un député, mandaté par le groupe communiste, M. Jean Garchery qui n'a pas compris ou qui ne veut pas comprendre l'esprit de la décision prise deux jours avant. Et il parle (le Président lui ayant donné la parole) malgré les demandes de silence que lui en font en particulier MM. André François Poncet, Poincaré et de Chappedelaine.

M. André-François Poncet : « M. le Président j'avais cru
« comprendre que la Chambre consultée hier sur ce point, avait
« répondu par un vote et exprimé le vœu que la discussion
« générale de la loi de Finances se confondit avec la discussion

« des interpellations relatives à la politique financière du
« Gouvernement ».

M. le Président du Conseil : « C'est aussi l'intention du
« Gouvernement.

« Nous n'avons pas intérêt à prolonger la discussion et à
« empêcher le vote du budget.

« *Nous sommes résolus à aboutir et nous aboutirons* (très
« bien, très bien). Par conséquent, comme nous ne pouvons
« pas vous empêcher de parler messieurs les Communistes,
« vous parlerez tant que vous voudrez, mais vous ne nous
« forcerez pas à vous répondre »...

M. le Rapporteur Général : « La Commission des Finances
« demande très amicalement à nos divers collègues apparte-
« nant aux différentes fractions de l'Assemblée de vouloir bien
« renoncer à la parole dans la discussion générale (très bien,
« très bien).

« Le Rapporteur Général suivra le bon exemple qui a été
« donné par les rapporteurs spéciaux, et n'interviendra pas
« lui-même dans cette discussion générale, car il estime qu'en
« ce moment une question prime toutes les autres : Le vote
« du budget en équilibre, en temps utile ». (Applaudissements).

M. le Président : « Chacun des orateurs inscrits pourra re-
« noncer à la parole.

« — Vous n'y renoncez pas, Monsieur Garchery ? »

M. Jean Garchery : « Non, M. le Président ». Et il parla.

Il existe également d'autres discussions générales mais d'une portée plus restreinte. Elles se placent au début de chaque grande division budgétaire, par ministère ou par services. Avant d'aborder chaque budget des dépenses, un débat général est ouvert au cours duquel tous les orateurs inscrits exposent leurs conceptions et leurs critiques, combattent certains crédits ou en demandent le relèvement.

Une fois ces discussions générales partielles terminées, il est passé à la discussion par chapitre ou par article. Le Président en donne lecture dans l'ordre, puis les met aux voix. Notons qu'heureusement la plupart des chapitres de crédits sont adoptés sans discussion ; sans cela l'étude du budget, déjà longue, serait interminable. D'ailleurs, afin d'abrégier et d'éviter les pertes de temps, l'article 103 du règlement limite la durée de la parole :

« Les chapitres des différents budgets dont la modification
« n'est pas demandée, soit par le Gouvernement, soit pas la
« Commission des Finances, soit par un amendement réguliè-
« rement déposé, ne peuvent être l'objet que d'un débat som-
« maire. Chaque orateur ne peut être entendu que pendant
« un quart d'heure et ne peut parler qu'une fois, sauf exercice

« du droit de réponse aux Ministres ou aux Rapporteurs. La durée de cette réponse ne pourra excéder 15 minutes ».

Voici les termes employés par M. le Président de la Chambre dans ces différentes phases :

« — La parole dans la discussion générale du Budget du Ministère de... est à M...
 « — Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?
 « — La discussion générale est close.
 « — Je donne lecture du chapitre.... (Lecture, discussion ou non discussion).
 « — Personne ne demande plus la parole sur ce chapitre... ?
 « — Je le mets aux voix au chiffre de... »

Et ainsi de suite jusqu'à complet achèvement.

Ceci nous amène à parler des modes de votation traités dans le règlement par les articles 68 à 81 inclus. Ainsi qu'il résulte de l'article 68 :

« La Chambre vote sur les questions soumises à ses délibérations par mains levées, par assis et levé ou par scrutin public ».

« Article 69 : Le vote par mains levées est de droit sur toutes les questions, sauf les exceptions prévues par les articles 71 et 72 du présent règlement ».

« Article 70 : Le vote par mains levées est constaté par les Secrétaires et proclamé par le Président. Si les Secrétaires sont en désaccord, l'épreuve est renouvelée par assis et levés. Si le désaccord persiste après cette seconde épreuve, le vote au scrutin public est de droit ».

« Nul ne peut obtenir la parole entre les différentes épreuves.

« Article 71 : « Le vote au scrutin public est de droit sur les projets de loi établissant ou modifiant les impôts et contributions publics.

« Article 72 : Le vote par scrutin public peut être demandé en toute matière, excepté dans les questions de rappel au règlement et...

« Il ne peut être demandé, soit avant l'épreuve commencée, soit après la première épreuve par mains levées douteuses ».

« Article 73 : La demande de scrutin public doit être faite par écrit, signée de 20 membres au moins et déposée entre les mains du Président.

« Elle peut être faite oralement par un seul membre après la première épreuve à mains levées si celle-ci est douteuse.

« Les noms des membres qui ont demandé le scrutin et ceux des votants sont insérés à la suite du compte rendu in extenso ».

En cas de scrutin public, l'urne est présentée à chaque Député. Celui-ci possède deux sortes de bulletins à son nom ; un blanc pour l'adoption, un bleu pour le rejet. Quand les votes sont recueillis, le Président prononce la clôture du scrutin et les urnes sont rapportées à la tribune où les secrétaires procèdent au dépouillement.

Le scrutin public n'a lieu à la tribune que dans deux cas déterminés : en matière de vérification de pouvoirs, de plein droit, et sur une demande signée de 50 membres dont la présence est constatée par appel nominal. Le processus du vote est alors différent. Chaque Député remet son bulletin à un secrétaire qui le dépose dans une urne automatique enregistrant les suffrages au moyen d'un numéroteur automatique. Le scrutin est ouvert pendant une heure.

La règle veut que l'on commence par les dépenses. C'est pour cela qu'au début même de la loi de Finances, l'article 1^{er} renvoie à l'Etat A et porte : « Des crédits sont ouverts aux Ministres « pour les dépenses du Budget Général de l'exercice 1928, « conformément à l'Etat A annexé à la présente loi.... »

Et c'est ainsi que le Président de la Chambre ouvre la discussion.

« Je consulte la Chambre sur le passage à la discussion des « articles. (Le passage à la discussion des articles est ordonné).

« L'article 1^{er} qui ouvre les crédits est réservé.

« Je rappelle à la Chambre qu'elle est appelée à voter l'Etat « A qui constitue le budget des dépenses.

« En conséquence, je vais donner successivement lecture « des différents chapitres de l'Etat A, en commençant par le « Ministère des... selon l'ordre qui a été précédemment fixé » (1).

Une fois l'Etat A adopté, le Président déclare : « Le Budget des « dépenses est terminé. Nous arrivons à la loi de Finances ».

En réalité on « n'arrive » pas à la loi de Finances, on ne fait qu'en continuer l'examen, l'article 1^{er} n'étant que le résumé ordonné des Dépenses. Et si ce dernier est réservé, c'est justement pour ce fait qu'il est récapitulatif. C'est alors que se place ou ne se place pas la discussion générale. Ensuite sont discutés successivement et un à un, avec leurs états législatifs annexés, les divers articles de la loi et ceux qui ont été spécialement réservés.

(1) J. Off., déb. parl., 1927, p. 2845 et 2846.

Enfin, un vote d'ensemble intervient, quand tout est achevé sur une longue série de votes partiels.

III. Les amendements

L'initiative parlementaire s'exerce par voie d'amendements. Ce procédé défendable en soi, puisqu'il est un droit, présente cependant quand il est porté à un degré excessif, le grand inconvénient d'allonger considérablement et d'encombrer la discussion. Pour le Budget de 1928, à la Chambre seulement, la centaine fut dépassée et le résultat se traduisit par une augmentation de dépenses de plus de 300 millions et demi. Les surenchères électorales redoutées ne manquèrent pas de s'exprimer. Il y eut même des sous-enchères dans le but de satisfaire les désirs d'une certaine catégorie d'électeurs (témoin une réduction de plus de 12 millions opérée sur les crédits de la guerre).

Un fait est à remarquer :

D'une part, on dissimula souvent les largesses par le rétablissement de crédits initiaux proposés par le Gouvernement et diminués par la Commission et d'autre part on conserva presque tous les chiffres proposés par cette dernière. Dans ces conditions, une augmentation était inévitable ; mais par ces procédés la Chambre pensait s'affranchir des critiques.

Cet afflux de propositions nouvelles fit dire ce mot à M. Poincaré :

« La fécondité de la Chambre en amendements, Monsieur
« le Président, est telle que je crois qu'il n'y a rien, en matière de fécondité qui soit comparable (Rires). S'il y avait
« des prix Cognacq pour les amendements, je vous garantis
« que la Chambre en serait couverte (Nouveaux rires) ». (1).

Tout le monde connaît les tentatives faites en vue de restreindre l'initiative parlementaire et de remédier aux abus, entre autres les propositions de MM. Rouvier et Berthelot, adoptées le 16 mars 1900 qui ont conduit à l'introduction au règlement des articles 101 et 102 ainsi conçus :

« Article 101 : En ce qui touche la loi de finances, la loi
« relative aux contributions directes, les lois portant ouverture
« de crédits, aucun amendement ou article additionnel
« tendant à augmenter les dépenses ou à réduire les recettes

(1) *J. Off. Déb. Parl.*, 8 décemb., 1927, p. 3722.

« ne peut être déposé après les dix jours qui suivent la distribution du rapport dans lequel figure le chapitre visé. Aucune augmentation ou diminution de crédit ne peut être proposée à titre d'indication pure et simple.

« Article 102 : Aucune proposition tendant, soit à des augmentations de traitements ; d'indemnités ou de pensions, soit à des créations de services, d'emplois, de pensions ou à leur extension en dehors des limites prévues par les lois en vigueur, ne peut être faite sous forme d'amendement ou d'article additionnel à la loi de Finances, à la loi relative aux contributions directes et aux lois portant ouverture en annulation de crédit. Il ne peut être introduit dans ces projets le loi aucune disposition ne visant pas directement les recettes et les dépenses (1). Aucun article additionnel ne peut être présenté à ces projets et les amendements ne sont recevables que s'ils se rapportent directement au texte des articles proposés. Cette disposition n'est pas applicable aux amendements tendant à assurer le contrôle des dépenses publiques ou de nature à réduire les dépenses. Aucun projet de résolution, aucune motion, aucun ordre du jour motivé ne peuvent être déposés au cours de la discussion de ces projets. Aucune interpellation ne peut leur être jointe ».

Devant la lenteur croissante des débats, conséquence d'obstructions et de l'opposition et des discussions prolongées, particulièrement sur l'examen des crédits de la Marine Militaire, M. Gratien Candace (groupe républicain socialiste et socialiste français) devait déposer sur le bureau de la Chambre, le 22 novembre, une proposition de résolution « tendant à inviter le Gouvernement à instituer une *procédure d'urgence* » pour l'étude du projet de loi de Finances de 1928 (2).

Cette proposition, renvoyée aussitôt à la Commission du règlement, est précédée de cet exposé des motifs :

« Messieurs, pour activer et achever l'œuvre de redressement financier, le vote du budget en équilibre et en temps normal est une des conditions essentielles. L'examen du budget de 1928, avant la fin de 1927 s'impose d'autant plus

(1) Ces dispositions se complètent par celles de l'art. 105 de la loi de Finances du 30 juillet 1913 : « Il ne peut être introduit dans la loi de Finances que des dispositions visant directement les recettes et les dépenses à l'exclusion de toutes autres questions ».

Cette disposition, par son caractère législatif, présente l'avantage de s'imposer aussi bien aux membres du Gouvernement qu'aux deux Assemblées.

(2) Documents parlementaires, Annexe n° 5087, à la première séance du 22 novembre 1927.

« que nous sommes à quelques mois des élections législatives.

« La Chambre a la volonté de poursuivre la discussion du budget, sans aliéner aucune de ses prérogatives, mais elle est aussi résolue à écarter l'obstruction d'où qu'elle vienne et à discipliner son action pour atteindre le plus rapidement possible le but souhaité unanimement par le pays. Limiter son droit de parole et changer sa méthode de travail, c'est pour un Parlement républicain un sacrifice facile quand il s'agit de mieux servir à la fois, le régime et la liberté, les intérêts du pays et de la démocratie.

« On l'a dit, on ne saurait trop le répéter, la liberté n'est pas la licence, elle est tout simplement la faculté donnée à chacun dans la République de se discipliner soi-même. Le Parlement en toute circonstance se doit de donner l'exemple.

« Telles sont les raisons qui ont dicté la proposition de résolution que je demande à la Chambre d'adopter d'urgence ».

Le Texte en est le suivant : *Article Unique* : « A titre exceptionnel, pendant la discussion du budget de 1928, les orateurs mandatés par leur parti ne pourront parler que pendant une demi-heure. Les orateurs non mandatés ne parleront que pendant 10 minutes.

« Tout amendement rejeté en commission ne pourra être repris en séance que s'il est signé par cinquante membres présents.

« Tout auteur d'amendement dont la Chambre accepte l'examen ne pourra parler que pendant cinq minutes.

« Le renvoi d'un amendement à la Commission ne pourra être demandé que par celle-ci ou par le Gouvernement.

« Avant l'examen de chaque budget de dépenses et de la loi de Finances, le Gouvernement peut demander à la Chambre d'y appliquer la procédure de l'urgence.

« La Chambre décidera par assis et levés, s'il y a lieu de procéder à un scrutin public pour le vote d'un amendement au budget, lorsque le scrutin public n'est pas demandé par le Gouvernement et par la Commission des Finances ».

Les attitudes des divers groupes de la Chambre, en face de cette initiative, devaient être fort différentes.

Réuni le 24 novembre au matin, sous la Présidence de M. Hubert Rouger, le groupe socialiste décide à l'unanimité de repousser la proposition de résolution de M. Candace.

L'après-midi du même jour, le groupe de la gauche radicale vote la motion suivante :

« Le groupe, réprouvant les procédés employés dans le seul but d'empêcher le vote du budget en temps opportun, se déclare prêt à accepter les modifications actuellement

« proposées au règlement de la Chambre pour permettre
« le vote du budget dans le plus bref délai possible, comme le
« réclame l'intérêt supérieur du pays ».

Quant aux radicaux socialistes, ils ne prennent pas nettement position et leurs membres se montrent fort hésitants.

Quoiqu'il en soit, l'étude de cette sage proposition, adoptée par le Gouvernement et la majorité, devait traîner en longueur. Les événements redevenus normaux la feront sombrer dans l'oubli, dans le rayon des souvenirs historiques.

Complétant les dispositions propres à empêcher la présentation d'amendements à tort et à travers et éviter les adjonctions budgétaires, ces « postillons » à cheval sur le budget; le Règlement, par l'article 86, permet d'écarter des débats, sans aucune contestation possible, tous les amendements nuisibles à l'équilibre. M. Poincaré ne manquera pas d'opposer cet article chaque fois qu'il le sera possible et utile :

« Lorsqu'un amendement implique la réduction ou la suppression d'une recette existante, une dépense nouvelle ou une augmentation de dépenses par rapport au texte qu'il serait appelé à remplacer ou à compléter, la disjonction est de droit si elle est demandée par le Gouvernement, la Commission des Finances ou la Commission compétente. Cet amendement est renvoyé sans débat à la Commission compétente qui devra le rapporter dans les mêmes conditions qu'une proposition de loi. Si la réalité de la réduction ou la suppression de recette, de l'établissement d'une dépense ou de son augmentation est affirmée, au nom de la Commission des Finances par son Président, le Rapporteur Général ou le Rapporteur spécial, la disjonction et le renvoi ne peuvent être contestés ».

Voici, à titre indicatif, les caractéristiques des amendements et les conditions auxquelles ils doivent répondre :

Ils peuvent être individuels ou collectifs.

Ils doivent indiquer l'article de loi ou le chapitre auquel ils se rapportent, être rédigés par écrit, sommairement motivés et remis au Président.

Puis ils sont imprimés, distribués et transmis à la Commission des Finances.

Présentés avant le dépôt du rapport de la Commission, ils sont publiés en annexe de ce rapport qui doit indiquer la suite que la Commission leur a donnée et les raisons de sa décision.

Présentés après le dépôt et avant la mise à l'ordre du jour du rapport, ils doivent faire l'objet d'un rapport supplémentaire.

Déposés au cours de la discussion, ils sont renvoyés de droit à la Commission si la demande est faite par un Ministre, le Président ou le Rapporteur de la Commission ; mais si le renvoi n'est pas demandé, ils sont soumis à la formalité de la « prise en considération ».

Leurs auteurs ont le droit d'être entendus dans la Commission.

La Chambre ne peut délibérer sur un amendement régulièrement déposé s'il n'est appuyé par la Commission.

Enfin, ils sont discutés et mis aux voix avant le texte de la Commission et avant la question principale.

Les amendements peuvent subir les sorts suivants : être adoptés, rejetés, disjoints, retirés, modifiés ou renvoyés à la Commission.

Dans la pratique, les choses se passent ainsi : Lorsqu'un amendement a été régulièrement déposé, le Président donne lecture du chapitre ou de l'article, puis énonce l'objet de l'amendement et donne la parole à son ou ses auteurs. Ceux-ci défendent leur thèse. Ensuite le Ministre intéressé, le Rapporteur spécial ou le Rapporteur Général, au nom de la Commission, formulent leur avis et répondent à ces orateurs. L'amendement subit alors suivant les circonstances un des sorts précités, nécessitant souvent une demande de scrutin. Quand la question est définitivement tranchée, le Président met aux voix le chapitre ou l'article, soit au chiffre primitif, soit au chiffre modifié. Puis on passe au suivant. Quelques fois aussi, — le cas est rare, — la proposition parlementaire vise à la suppression complète de la subdivision budgétaire mais souvent au renvoi devant la Commission pour nouvel examen.

S'il est impossible d'empêcher l'éclosion des amendements qui sont pour les parlementaires une de leurs grandes prérogatives, il est à remarquer que des efforts nombreux ont été faits pour empêcher leur développement excessif. on ne peut plus nuisible à la rapidité d'une discussion. Evidemment le danger n'est pas très grand quand il s'agit d'une loi ordinaire que rien ne limite dans le temps. Que l'initiative parlementaire en retarde l'adoption de quelques jours, peu importe. Mais il n'en est pas de même pour le budget assujetti à un vote avant date fixe. Si le travail n'est pas achevé au jour voulu, on court au douziè-

me provisoire dont le procès n'est plus à faire. Un déplorable exemple nous en est donné par le budget de 1930-31. A la place de la loi de Finances, la Chambre adopte le 21 décembre 1929 et le Sénat le 27 une loi, promulguée le 28, reculant le départ de l'année financière au 1^{er} avril. Arrivé le 1^{er} avril, le Budget n'est pas encore voté, mais un quatrième douzième provisoire ne manque pas de l'être. Cela pourrait décourager les meilleures volontés. En général heureusement, la persuasion joue un grand rôle dans le retrait des amendements. Le Gouvernement promet une prise en considération ou propose une transaction. Les choses se passent à l'amiable et n'en vont pas plus mal.

De son côté, le Règlement édicte une série de dispositions relatives à la limitation du temps de parole en son article 41.

« Parlent seuls *sans durée limitée* les membres du Gouvernement et les Commissaires du Gouvernement.

« Ne peuvent garder la parole pendant plus *d'une heure* :
« 1° Les Présidents et rapporteurs des Commissions ; 2° Les auteurs d'interpellation ; 3° Le premier signataire d'une proposition de loi ou de résolution ; 4° Les orateurs mandés à cet effet par le groupe auquel ils appartiennent et dont le nom aura été désigné au Président de la Chambre par le Président du groupe. Les groupes dont le nombre dépasse 50 membres ont la faculté de désigner un orateur par 50 membres ou fraction de 50.

« Ne peuvent garder la parole pendant plus *d'une demi-heure* : les auteurs d'amendements.

« La durée de l'intervention des autres membres de la Chambre est limitée à un *quart d'heure*.

« Tout membre de l'Assemblée à qui la parole est donnée avec le consentement de l'orateur ne pourra la garder pendant un temps supérieur à *cinq minutes*. Cette disposition est applicable également aux membres du Gouvernement et aux Commissaires du Gouvernement...

« La Chambre conserve dans tous les cas le droit de prononcer la clôture ».

Ces dispositions limitatives, assez heureuses, empêchent l'allongement excessif des débats. Mais enfin, une demi-heure, pour exposer un amendement, est encore trop longue. Evidemment, il est rare qu'elle soit intégralement employée et souvent la question se renferme dans un laps de temps plus restreint. Cependant, il faut aussi compter la durée nécessaire de l'intervention en réponse, soit du Gouvernement et de ses Commissaires éventuels, soit du représentant de la Commission. En admet-

tant que l'ensemble ne dépasse pas la demi-heure prévue et dans le cas de dépôt de cent amendements par exemple, cela conduit à un total de 50 heures pour une seule phase de discussion. Et comme la Chambre ne fait en principe que la journée de 7 heures et qu'il y a aussi des jours fériés...

Il n'y aurait rien à dire si les auteurs d'amendements faisaient tous des propositions raisonnables, nettes de préoccupations diverses et de considérations purement politiques.

« Le rôle primitif des Assemblées représentatives, a dit M. Paul Leroy-Beaulieu, le rôle essentiel encore des Parlements, c'est de retenir le Gouvernement dans ses projets de Dépenses, de mettre un frein à son désir de tout faire et de tout améliorer, de s'opposer à la tentation qu'il éprouve de créer des taxes nouvelles. En France, c'est tout l'opposé ; les Assemblées semblent se faire cette singulière idée de leur mission, qu'elles ont été nommées pour pousser le Gouvernement dans la voie des dépenses de plus en plus grandes... Rien ne sert de dire que la plupart de ces propositions sont repoussées ; il en passe toujours quelques-unes.

« Comment, ajoute-t-il, pourrait-on arriver ainsi à l'équilibre du Budget ? Chacun est partisan des économies « in abstracto » et des augmentations de dépenses « in concreto ». Quand il s'agit de faire des discours généraux et vagues, on prêche la modération ; quand on en vient aux applications particulières et aux votes par articles, chacun se prononce pour des augmentations de crédits. Chaque Député a sa clientèle particulière suivant ses goûts et suivant le terroir ; l'un est mélomane, un autre est épris de sciences exactes, celui-ci est éleveur de chevaux, cet autre s'intéresse à la Marine ; tel Député se pique de compétence militaire, tel autre fait sa spécialité de l'étude des questions sociales. Tout cela se traduit par des demandes de dépenses. Ajoutons que tous les Députés, outre les fantaisies qui varient de l'un à l'autre, ont une vaste clientèle commune et d'ailleurs fort intéressante : ce sont les instituteurs, les employés des postes, les gendarmes, les employés de préfectures, etc... »

Puis il poursuit plein de logique :

« Il faudrait cependant considérer que le régime représentatif a été institué pour mettre de l'économie dans les finances, non pas pour y porter le gaspillage. Le Gouvernement, somme toute, à la charge de l'Administration : lui seul connaît à la fois les détails et l'ensemble : il faut bien s'y fier et s'en remettre à lui pour l'engagement des dépenses. De deux choses l'une, par exemple : ou le Ministre de la Guerre est compétent et attentif, alors il est inutile qu'un Député

« vienne presser la Chambre d'augmenter de dix millions,
« comme on l'a proposé en 1876, les crédits demandés pour
« ce Département ; ou le Ministre de la Guerre est un homme
« de peu de sens et soin, alors il convient de le remplacer.
« Il est sans exemple qu'un Gouvernement repousse une de-
« mande de crédit qui est nécessaire ; pourquoi donc ne pas
« laisser à lui seul le droit d'initiative en matière de crédits
« supplémentaires ? » (1).

Transportées à l'époque actuelle, ces considérations, écrites en 1906, ont encore toute leur valeur et une grande justesse.

Indiquons enfin que dans le but de faciliter leur tâche sur les sujets techniques exigeant une compétence spéciale, les Ministres peuvent être assistés de Commissaires du Gouvernement, en application de la loi du 16 Juillet 1875 (article 6, alinéa 2). Ceux-ci, désignés par décret (2) sont choisis parmi des Conseillers

(1) M. P. LEROY-BEAULIEU : « Traité de la Science des Finances », Tome II, Paris, 1906, 7^e Edition, p. 112 et 113.

(2) Voici un exemple de présentation et de rédaction d'un décret nommant des Commissaires du Gouvernement :

« M. le Président ». J'ai reçu de M. le Ministre de l'Intérieur le décret « suivant :

« Le Président de la République Française,

« Sur la proposition du Ministre de l'Intérieur,

« Vu l'article 6, paragraphe 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet
« 1875, sur les rapports des pouvoirs publics, qui dispose que les Ministres
« peuvent se faire assister, dans les deux Chambres, par des Commissaires
« désignés pour la discussion d'un projet de loi déterminé.

« Décrète :

« Art. 1^{er}. — M. Renard, directeur du Cabinet et de la Société Générale,

« M. Labussière, conseiller d'Etat en service extraordinaire, directeur
« de l'Administration Départementale et Communale ;

« M. Guillon, directeur du personnel de l'Administration Générale ;

« M. Cornu, directeur du contrôle, de la Comptabilité et des Affaires
« Algériennes ;

« M. Imbert, chef du service central de l'Inspection Générale.

« Sont désignés, en qualité de Commissaires du Gouvernement, pour
« assister à la Chambre des Députés, le Ministre de l'Intérieur dans la
« discussion du projet de loi portant fixation du Budget Général de l'exer-
« cice 1928 (Intérieur) ».

« Art. 2. — Le Ministre de l'Intérieur est chargé de l'exécution du présent
« décret.

« GASTON DOUMERGUE ».

« Pour le Président de la République, le Ministre de l'Intérieur,

« ALBERT SARRAUT ».

« Acte est donné des communications dont la Chambre vient d'entendre
« la lecture. Les décrets seront insérés au procès-verbal de la séance de ce
« jour et déposés aux archives ».

(J. Off., séance du 4 novembre, déb. parl., p. 2808-2809.

d'Etat, des Directeurs ou des Chefs de Services, des Inspecteurs des Finances ou autres, des Administrateurs de grands organismes nationaux, etc... Leur nombre très étendu ne cesse de s'accroître et la complexité des questions en augmente chaque année la nécessité. Dès le début de la session, lecture est faite des décrets de nomination à l'ouverture des séances et ainsi de suite, en tant que de besoin, tout au long de l'examen budgétaire.

Le rôle des Commissaires du Gouvernement est purement consultatif. Ils peuvent cependant obtenir la parole quand ils la réclament et ne sont point assujettis au tour d'inscription (1), mais ils ne remplacent en aucune façon les Ministres et n'en courent pas de responsabilité personnelle.

IV. *Vue d'ensemble sur le travail budgétaire de la Chambre et les modifications apportées en premier examen au projet de Budget de 1928.*

L'ordre du jour (2) lu par M. le Président de la Chambre le 3 Novembre 1927 et adopté sans observation est ainsi conçu :

« La Conférence des Présidents propose à la Chambre de siéger chaque semaine :

(1) Article 43 du règlement.

(2) Article 94 du règlement :

« Les Présidents des grandes Commissions, les Présidents de groupe ou, à leur défaut, un membre désigné par le Bureau de la Commission ou du Groupe, les Vices-Président de la Chambre sont convoqués par le Président de la Chambre, chaque semaine, s'il y a lieu, pour examiner l'Etat des Travaux de l'Assemblée.

« Leur conférence donne lieu à une proposition motivée concernant l'ordre des Travaux de la Chambre et le règlement de l'ordre du jour.

« Le Gouvernement, spécialement avisé par le Président de la Chambre du jour et de l'heure de la Conférence peut être entendu.

« La proposition présentée par la Conférence est lue en séance par le Président qui la soumet à l'approbation de la Chambre.

« L'ordre du jour réglé par la Chambre est affiché dans l'enceinte du Palais et publié au *Journal Officiel*.

« Il ne peut être modifié que par un vote émis soit sur l'initiative du Gouvernement, soit sur une demande signée par 50 membres dont la présence devra être constatée par un appel nominal.

« La Chambre se réunit en séance publique les mardi, jeudi et vendredi de chaque semaine.

« Elle ne pourra décider la tenue des séances supplémentaires qu'à la demande du Président de l'Assemblée du Gouvernement, de la conférence des Présidents ou de la Commission intéressée.

« Lorsqu'il y a lieu, à des séances supplémentaires et sauf circonstances exceptionnelles, elle se tiennent les mardi, jeudi ou vendredi matin.

« Le mercredi est réservé au travail des Commissions ».

« 1° Les mardi matin et soir, mercredi matin, jeudi matin et soir et vendredi matin pour la discussion du Budget.

« 2° Le vendredi après-midi, pour la discussion des interpellations.

« Elle propose, en outre, d'accord avec la Commission des Finances, de fixer comme suit l'ordre de la discussion des budgets : ,

Travaux Publics.

Marine Marchande.

Régions libérées.

Services pénitentiaires.

Travail.

Marine Militaire.

Colonies.

Services d'Alsace-Lorraine.

Finances.

Manufactures d'Alsace-Lorraine.

Poudres. »

★★

Cet ordre du jour n'est pas immuable et subira plusieurs modifications au cours de la session. A l'issue de chaque séance, lecture en est faite pour la séance suivante, au début de laquelle le Président s'exprimera ainsi : « L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1928 » (par exemple).

Il faudra à la Chambre 43 séances, du 8 Novembre au 11 Décembre, pour étudier en premier examen le budget de 1928.

Voici l'ordre des opérations :

8 Novembre	(1 ^{re} séance)	Travaux publics.
—	(2 ^e séance)	Travaux publics.
9 Novembre		(Marine marchande, ports et pêches).
10 Novembre	(1 ^{re} séance)	Régions libérées.
—	(2 ^e séance)	Justice : 1 ^{re} section. Services Pénitentiaires, Travail, Hygiène, Prévoyance sociale.
15 Novembre	(1 ^{re} séance)	Commerce : 1 ^{re} section
—	(2 ^e séance)	Commerce et Industrie.
16 Novembre		Marine militaire.
17 Novembre	(1 ^{re} séance)	Marine militaire.
—	(2 ^e séance)	Marine militaire.
18 Novembre		Marine militaire.
21 —		Marine militaire.
22 —	(1 ^{re} séance)	Marine militaire.
—	(2 ^e séance)	Marine militaire. Colonies.
23 Novembre		Colonies.

24 Novembre	(1 ^{re} séance)	Instruction publique.
—	(2 ^e séance)	Instruction publ que.
25 Novembre	(1 ^{re} séance)	Instruction publique.
28 —		Beaux Arts.
29 Novembre	(1 ^{re} séance)	Agriculture.
—	(2 ^e séance)	Agriculture.
30 Novembre	(1 ^{re} séance)	Affaires étrangères.
—	(2 ^e séance)	Affaires étrangères.
1 ^{er} Décembre	(1 ^{re} séance)	Justice : Services judiciaires.
—	(2 ^e séance)	Justice : Services judiciaires.
2 Décembre	(1 ^{re} séance)	Légion d'Honneur.
—	(2 ^e séance)	Guerre.
5 Décembre	(1 ^{re} séance)	Guerre.
—	(2 ^e séance)	Guerre.
6 Décembre	(1 ^{re} séance)	P. T. T.
—	(2 ^e séance)	P. T. T.
—	(3 ^e séance)	P. T. T.
7 Décembre	(1 ^{re} séance)	Caisse Nationale d'Epargne.
—	(2 ^e séance)	Intérieur.
8 Décembre	(1 ^{re} séance)	Pensions.
8 Décembre	(2 ^e séance)	Pensions.
8 Décembre	(3 ^e séance)	Services d'Alsace et Lorraine.
9 Décembre	(1 ^{re} séance)	Monnaies et Médailles.
—	(2 ^e séance)	Services des Manufactures de l'Etat en Alsace et Lorraine.
10 Décembre	(1 ^{re} séance)	Finances.
10 Décembre	(2 ^e séance)	Conventions et garanties d'intérêts.
11 Décembre	(1 ^{re} séance)	Conventions et garanties d'intérêts.
—	(2 ^e séance)	Aéronautique et transports aériens.
12 Décembre	(1 ^{re} séance)	Aéronautique et transports aériens.
—	(2 ^e séance)	Aéronautique et transports aériens.
13 Décembre	(1 ^{re} séance)	Caisse des Invalides de la Marine
—	(2 ^e séance)	Chemin de fer et port de la Réunion (Colonies).
14 Décembre	(1 ^{re} séance)	Loi de Finances.
—	(2 ^e séance)	Loi de Finances.
15 Décembre	(1 ^{re} séance)	Loi de Finances. — Chapitres et articles réservés.
—	(2 ^e séance)	Loi de Finances. — Chapitres et articles réservés.

Après le vote de la Chambre, la situation est la suivante :

1^o *Les crédits.*

Les modifications de crédits opérées en cours de discussion, au titre du Budget Général, tant à la demande du Gouvernement qu'en vertu du droit d'initiative parlementaire, se traduisent par une augmentation nette de 354.350.777 francs.

Ainsi répartie par Ministère et par services :

	Augmentations	Diminutions
Finances	+ 249.553.881 fr.	
Services judiciaires	558.600	
Services pénitentiaires	22.100	
Affaires Etrangères	1.000.000	
Intérieur	54.848.767	
Guerre		— 12.078.350 fr.
Marine	1.613.877	
Instruction publique	1.785.400	
Beaux-Arts	516.000	
Aéronautique	1.140.000	
Travail et Hygiène	4.150.000	
Agriculture	1.126.400	
Travaux Publics	41.712.000	
Marine Marchande	4.000.000	
Régions libérées	212.102	
Pensions	4.190.000	

Au total 366.429.127 — 12.078.350

Balance + 354.350.777 fr.

L'esprit de la discussion est apparent au premier coup d'œil par la simple consultation de ce tableau ; nous n'insisterons pas.

En définitive, le total des ouvertures de crédits au titre du Budget Général qui figurait au rapport général pour 42.160.763.350 francs s'est trouvé porté à 42.515.114.127 francs.

2° Recettes.

La Chambre a ratifié la plupart des propositions qui lui étaient soumises. Pour tenir compte des décisions qu'elle a prises à cet égard et des modifications qu'elle a apportées, au cours de la discussion, au projet de loi de Finances, elle a affecté les évaluations de recettes du Budget Général d'une diminution de 107.430.536 francs qui peut se décomposer de la façon suivante :

Exonération de l'impôt sur les bénéfices industriels
et commerciaux des façonniers dont le montant

des recettes brutes est plus petit ou égal à 65.000 fr. (art. 2 ter).....	2.000.000
Conséquence de l'adoption de l'article 2 ter sur le produit de la taxe sur le chiffre d'affaires.....	— 4.000.000
Réduction des coefficients applicables aux bénéfices agricoles (art. 2 sexiès).....	— 40.000.000
Exonération de l'impôt sur le revenu des créances des intérêts des prêts consentis par les Caisses de Crédit agricole Mutuel (art. 4 bis).....	— 4.000.000
Conséquence de la disjonction des articles 12 à 14, proposés par la Commission des Finances et ins- tituant un droit de suite en faveur des artistes....	— 50.000
Conséquence de l'adoption de l'article 14 bis fixant le montant des droits à verser par les inventeurs et attribuant une fraction de ces droits à l'Office de la propriété industrielle	— 3.330.000
Diminution de l'excédent provisoire des P. T. T. à verser au budget général pour tenir compte des modifications apportées aux dépenses des budgets annexes	— 54.050.536
Ensemble	— 107.430.536

De telle sorte qu'après le vote de la Chambre, les recettes du Budget Général qui figuraient au rapport général de la Commission des Finances pour 42.675.283.712 francs se sont trouvées ramenées au chiffre réduit de 42.567.853.176 francs.

La balance budgétaire s'établira alors ainsi :

Recettes	42.567.853.176
Dépenses	42.515.114.127
Excédent	52.739.049

Quant aux *Budgets annexes*, la Chambre les fixe, en recettes et en dépenses, à la somme totale de 4.978.465.006 francs, en augmentation de 101.007.000 francs sur le chiffre inscrit au rapport général N° 4870.

Enfin, le compte spécial n'a été l'objet d'aucune modification.

V. Le gouvernement dans la discussion

Le Gouvernement suit de très près toutes les discussions soulevées sur le projet de loi de Finances. Son attention se porte surtout à ce que rien ne soit discuté et adopté qui puisse nuire à l'équilibre. Une augmentation de dépenses est-elle proposée,

une diminution de recettes est-elle soumise à l'approbation de l'Assemblée que M. Raymond Poincaré, Ministre des Finances, Président du Conseil, se lève, au banc du Gouvernement, expose ses conceptions, combat toutes les initiatives nuisibles et se dresse avec chaleur contre toutes les suggestions funestes, tant au vote de la loi de Finances qu'à l'œuvre budgétaire elle-même. Il a proposé des crédits et des prévisions de recettes scrupuleusement étudiés, en conformité des besoins raisonnables du pays, et il tient à ce que rien ne vienne porter atteinte à un projet qui correspond admirablement aux nécessités du redressement. Il ne défaille pas un seul instant. Une faiblesse de sa part, et les surenchères ou sous-enchères peuvent se donner libre cours. Pas un jour il ne manque aux séances, et il est toujours là pour rappeler avec autorité à la Chambre le but qu'elle doit poursuivre et la mission dont elle est chargée. Il n'hésite pas à poser 20 fois la question de confiance, au cours du premier examen budgétaire seulement. Chaque fois une majorité importante lui donne raison et se rallie à ses conceptions.

Le 10 Novembre, il pose la question de confiance contre un amendement de M. Masson tendant à un relèvement global de 240 millions, en faveur des petits retraités ouvriers et paysans, des crédits du chapitre 41 du Budget des dépenses du Ministère du Travail (allocations viagères et bonifications des assurés). Il obtient la confiance par 313 voix contre 193 (1).

Le 15 Novembre, contre le renvoi à la Commission (proposé par M. Nouelle) pour augmentation évaluée à 50 millions des crédits du chapitre 57 du même budget (Bonification aux pensions de retraites) (Confiance par 330 voix contre 195) (2).

Au cours de la même séance, contre un amendement de M. Labatut (socialiste), en vue d'une augmentation de 8 millions au chapitre 81 du même budget (allocation aux familles dont les soutiens indispensables sont sous les drapeaux), il obtient 330 voix contre 199 (3).

Le 23 Novembre, en deuxième séance, contre le renvoi au lendemain de l'examen d'une demande de pouvoirs d'enquête présentée par la Commission de la Marine militaire, enquête devant porter sur des incidents récents survenus à bord de l'Ernest

(1) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 2948.

(2) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 2963.

(3) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, u. 2972.

Renan et à la prison maritime de Toulon (388 contre 129) (1). (Observons qu'un autre vote de confiance refuse ce pouvoir d'enquête par 354 voix contre 142) (2).

Le 29, contre le renvoi à la Commission (proposé par M. Jean Renaud, communiste, Lot-et-Garonne) du chapitre 24 du budget de l'agriculture (subventions aux offices agricoles) en vue du relèvement du Crédit destiné aux Chambres d'agriculture, bien que le Gouvernement ait déclaré s'occuper d'un projet de création de ressources normales (395 contre 31) (3).

Le 2 Décembre, en séance de l'après-midi, au cours de la discussion du budget de la guerre sur le maintien des crédits nécessaires à la convocation des réservistes, en premier lieu contre un amendement de M. Duclos (communiste, Seine) (342 contre 28) (4) et en second lieu contre un amendement analogue de MM. Simond Reynaud (rep. socialiste, Loire et Mistral (socialiste, Isère) (325 contre 193) (5).

Toujours au cours de l'étude du même budget de la Guerre, le 5 Décembre.

Le matin, contre un amendement de MM. Paul Constant, socialiste, et Duclos (communiste) sur la suppression du chapitre 34 (Service de la Justice militaire) (316 voix contre 173) (6).

L'après-midi : une première fois, contre un amendement Mavty, sur la suppression du chapitre 70 (Dépenses secrètes) (388 contre 131) (7). Une seconde fois, contre le renvoi à la Commission, proposé par M. Fontanier (socialiste, Cantal) du chapitre 156 (Maroc, Etat-major général et services généraux) (384 voix contre 132) (8). Une troisième fois, enfin, contre le renvoi (M. Fontanier) à la Commission du chap. 210 (Armée du Levant, solde et indemnités) (323 voix contre 194) (9).

Le 7 Décembre, à deux reprises, sur le chapitre 42 du budget du Ministère de l'Intérieur (Dépenses de la Sûreté Générale soumises à des règles particulières de contrôle) contre un amendement de M. Couteaux (socialiste, Nord) en vue du renvoi à la

(1) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 3191.

(2) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 3203.

(3) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 3361.

(4) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 3490.

(5) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 3495.

(6) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 3520.

(7) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 3541.

(8) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 3547.

(9) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 3549.

Commission (381 voix contre 133) (1) et contre un amendement de M. Bizet (communiste, Seine-et-Oise) pour la suppression des crédits (381 contre 128) (2).

Le 8 Décembre au matin, au chapitre 24 du Budget des pensions (Indemnités aux anciens prisonniers de guerre) contre un amendement de M. Duclôs sur le renvoi à la Commission (390 voix contre 120) (3).

Le même jour, en séance de nuit sur la fixation en janvier de la date d'un certain nombre d'interpellations sur la politique financière du Gouvernement (396 voix contre 129) (4).

Le 10 Décembre au chapitre I du Budget de l'Aéronautique (Traitement du personnel de l'Administration Centrale) contre un amendement de M. Cornavin (communiste, Cher) sur le renvoi à la Commission (392 voix contre 128) (5).

Le 11 Décembre, à deux reprises : Le matin à l'article 3 de la loi de Finances contre un amendement de M. Dauthy, tendant à modifier le calcul du droit de mutation d'immeubles et le droit fixe d'enregistrement sur les contrats de mariage et n'apparaissant pas recevable (307 voix contre 181) (6). En deuxième séance, à l'article 40 de la loi contre un amendement de M. Picquemal, en vue de la réalisation de la péréquation intégrale des pensions inférieures ou égales à 10.000 francs (344 voix contre 156) (7).

En outre, le 8 Décembre au matin, le Président du Conseil avait posé la question de confiance, qui n'avait été sanctionnée par aucun scrutin, mais par le retrait d'un amendement (au chapitre 9 du Budget des Pensions : Fonctionnement des centres spéciaux de réforme et des centres d'appareillage des mutilés) contre une demande de M. Calmon, tendant au renvoi de ce chapitre devant la Commission (8).

Les vigoureuses interventions du Président du Conseil mériteraient toutes d'être citées. Evidemment, nous ne voulons pas, ce qui serait trop long, reproduire intégralement tous les discours de M. Poincaré, mais il nous semble intéressant néanmoins d'en relater les principaux passages qui mettent nettement en

(1 et 2) *J. Off. Déb. parl.*, 1927, p. 3636.

(3) *J. Off.*, *Déb. parl.*, 1927, 3679.

(4) *J. Off.*, *Déb. parl.*, 1927, p. 3783.

(5) *J. Off.*, *Déb. parl.*, 1927, p. 3799.

(6) *Chambre. J. Off.*, *Débat parl.*, 1927, p. 3831.

(7) *Chambre. J. Off.*, *Débat parl.*, 1927, p. 3870.

(8) *Chambre. J. Off.*, *Débat parl.*, 1927, p. 3667.

lumière un rôle bien compris de Ministre des Finances, au cours d'une discussion budgétaire.

Le 8 Novembre, on discute le Budget des Travaux publics et M. Lefas déplore l'insécurité qui résulte du mauvais état des routes nationales qui ne répondent plus à la nécessité de la circulation. Il préconise comme remède l'augmentation des crédits destinés à l'entretien des routes. M. Poincaré lui répond :

« Vous voulez éviter les accidents sur les routes, mais prenez garde de causer un accident Ministériel (Sourires) par ce que je poserai la question de confiance contre toute augmentation de crédits » (1).

Le même jour et au même Budget, devant les demandes croissantes d'augmentation de crédits et particulièrement au chapitre 73, sur une proposition de M. Rillard de Verneuil, tendant au retour aux chiffres du Gouvernement (bien supérieurs), M. André Tardieu d'abord, M. Raymond Poincaré ensuite, s'insurgent en termes formels contre cet état d'esprit.

M. Tardieu : « Messieurs, l'avis du gouvernement est très simple. Le Gouvernement, Ministre des Finances et Ministre des Travaux Publics d'accord, vous a proposé un budget. Ce budget a été modifié par la Commission des Finances en diminutions d'une part, en additions d'autre part. Dès lors que les additions sont maintenues, il faut que les diminutions le soient également (interruptions sur divers bancs)... C'est M. le Ministre des Finances qui l'a dit tout à l'heure, c'est moi qui le dis à mon tour. En aucun cas, sous aucune forme, à aucun degré je ne serai, quel que soit l'intérêt technique des questions, complice d'une préparation de déficit ».

M. Poincaré : « M. le Ministre des Travaux Publics vient d'expliquer après moi et comme je l'avais fait qu'il nous est malheureusement impossible de maintenir les demandes de crédit que nous avons faites en présence d'un budget différent. La Commission des Finances a réduit ou écarté un certain nombre de nos demandes. En retour, elle propose des augmentations sur d'autres chapitres. *Du moment que la Chambre a voté les augmentations, elle se trouve moralement liée à accepter des réductions* ; si elle ne le fait pas, elle met fatalement le budget en déficit... On semble ne pas comprendre qu'à mesure que des augmentations sont votées, la situation s'aggrave. Que voulez-vous ? C'est un fait. Tout à l'heure, nous avions 12 millions, maintenant

(1) Chambre. J. Off., Débat parl., 1927, p. 2853.

« nous ne les avons plus. C'est un fait inéluctable. Je n'y puis rien.

« Si nous ne prenons pas, dès maintenant, la résolution « énergique et définitive de ne pas nous laisser entraîner à « voter des augmentations de crédits, sous je ne sais quelles « influences, naturellement très légitimes, toujours très honorables, nous serons entraînés de jour en jour à aggraver « le déficit (1).

Une interruption de M. Lamazou-Betbeder fait élever le ton au Président du Conseil qui poursuit :

« Voulez-vous me permettre de terminer ? N'est-il plus possible de faire une remarque au nom du Gouvernement et « dans l'intérêt des Finances Publiques ? Voulez-vous me « laisser parler ? Vous parlerez après, si vous le voulez.

« Je dis que, si nous nous laissons entraîner aujourd'hui, « nous sommes perdus. Je fais une simple comparaison : « L'année dernière, le budget du Ministère des Travaux Publics a été discuté en une demi-séance ; aujourd'hui, nous « avons déjà consacré deux séances à ce budget et, sur quatre « chapitres, 10 ou 12 personnes ont parlé dans le même sens « (Mouvements divers)... Je comprends très bien qu'il y ait « certaines satisfactions à donner à l'opinion publique. Mais « si, aujourd'hui, nous commençons à engager une discussion dans ces conditions, que je considère comme déplorables, soyez sûrs que, de jour en jour, la situation s'aggravera ; nous perdrons de plus en plus de temps, nous discuterons de plus en plus longuement et nous n'en finirons « pas à la date du 31 Décembre.

« Ce jour-là, je le répète, à la Chambre, parce qu'il faut « qu'elle le sache, elle aura affaire à un autre Gouvernement ».

(A l'extrême gauche communiste : « Un fouet ! »)

« Ce n'est pas vous, Messieurs, qui m'empêcherez de dire « ce que je pense » (2).

Les dernières paroles de M. Poincaré produisent sur la Chambre une profonde impression. M. Rillard de Verneuil n'insiste pas et de nombreux chapitres sont adoptés sans discussion notable.

Le chapitre 41 du budget du travail est l'objet d'un vif débat le 10 Novembre après-midi. M. Masson (socialiste, Finistère) demande par amendement que les crédits soient relevés de 206 millions à 250, en faveur des petits retraités ouvriers et paysans,

(1) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 2875.

(2) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 2876.

dont l'allocation annuelle devrait au moins être portée de 200 à 400 francs. Le Gouvernement s'y refuse. M. Masson insiste pour qu'il soit proposé au moins une légère augmentation qui serait payée par les ouvriers et les patrons. M. Poincaré prend alors la parole pour la seconde fois.

« Je prendrai toute la responsabilité vis-à-vis des intéressés
« et vis-à-vis du pays du vote négatif que je demande à la
« Chambre d'émettre.

« Mais je fais remarquer que promettre est une belle chose,
« mais n'est pas une chose loyale, quand on n'est pas sûr de
« pouvoir tenir.

« Or, je suis sûr d'une chose, c'est que, si nous mettons le
« budget en déficit, vos vieux retraités seront plus malheu-
« reux demain qu'ils ne le sont aujourd'hui ».

Ces paroles provoquent de violentes interruptions à l'extrême gauche communiste. MM. Desoblin et Cornavin cherchent visiblement à provoquer un incident.

M. Poincaré : « Ce ne sont pas vos ironies qui m'empêchent de dire la vérité. Vous autres, là-haut, vous ne cherchez que le désordre. Vous seriez enchantés que ces malheureux devinssent des mécontents. Voilà la vérité.

« Je ne m'adresse pas à vous... (Vives interruptions à l'extrême gauche communiste).

« Je ne m'adresse qu'aux hommes qui ont ici, à quelque parti qu'ils appartiennent, le sentiment du devoir national.
« Quant à moi, je remplirai le mien jusqu'au bout. (Vives interruptions à l'extrême gauche communiste. Applaudissements sur un grand nombre de bancs).

« — M. Desoblin : « Quels sont les responsables de cet état de choses ? (Interruption, Bruit).

« — M. le Président du Conseil : « Je méprise ce genre d'insinuation. C'est tout ce que je peux dire, ainsi que ceux qui les font.

« — M. Desoblin : « On n'est pas offensé par vous.

« — M. le Président : « Je vous rappelle à l'ordre.

« — M. Poincaré : « M. Desoblin, vous poussez le ridicule un peu trop loin, je vous assure (Très bien, très bien ! au centre, à droite et sur un grand nombre de bancs à gauche).

« — M. le Président : « Ne répondez pas aux interruptions, Monsieur le Président du Conseil.

« — M. Poincaré : « Monsieur le Président, je réponds à certaines interruptions. Il y en a auxquelles je ne répondrai jamais. J'avais, d'ailleurs commencé par dire que je ne m'adresse qu'à ceux qui ont le sentiment du devoir National.

« Par conséquent, ces interruptions d'où qu'elles viennent

« je les dédaigne et il me suffit d'avoir ici l'approbation de
« tous les bons Républicains et de tous les bons Français (nou-
« velles interruptions à l'extrême gauche communiste. (Ap-
« plaudissements sur un grand nombre de bancs).

« — M. Cornavin : « A bas les profiteurs de la Guerre !

« — M. Poincaré : « Quand vous voudrez, Monsieur Cor-
« navin, nous ferons des comparaisons entre la manière dont
« ont profité certains hommes de votre parti et des hommes
« qui, comme moi-même, n'ont profité de rien (Vifs applau-
« dissements sur un grand nombre de bancs. Interruptions
« à l'extrême gauche communiste)...

« Je répète que s'il m'était possible de donner satisfaction à
« l'amendement de M. Masson, je le ferais de grand cœur.
« Mais nous sommes en présence d'un budget qui est à peine
« équilibré. La question se pose donc de savoir si vous voulez
« revenir à la situation en face de laquelle nous nous trouvions
« l'année dernière. Nous étions — et je n'emploie pas de
« grands mots — au bord du précipice. Si vous voulez nous y
« ramener, c'est bien ! Mais mettez-vous bien dans l'esprit
« que si vous atteignez de nouveau le but, vous glisserez jus-
« qu'au fond et vous ne vous relèverez pas ». (Applaudisse-
« ments sur un grand nombre de bancs) (1).

Les auteurs d'amendements ne devaient pas désarmer et le Président du Conseil allait encore intervenir pour mettre la Chambre en garde contre les dangers que présenterait la rupture de l'équilibre budgétaire.

Le 15 Novembre, à propos du chapitre 57 du budget du même Ministère (Bonifications aux pensions de retraite), M. Nouelle (Socialiste) prétend que rien n'a encore été fait pour améliorer le sort des pensionnés de la « Caisse Nationale des retraites pour la vieillesse ». Trouvant que le crédit demandé par le Gouvernement est dérisoire et ne signifie rien, il demande par voie d'amendement le renvoi à la Commission. M. Poincaré répond alors :

« C'est tout de même un commencement, vous en avez vous-
« même convenu...

« Mais pour le moment je vous supplie de me permettre de
« m'en tenir au chiffre que j'ai proposé.

« Encore une fois, nous ne pouvons pas mettre le budget
« en déficit pour inscrire des crédits sur le papier ; alors nous
« sommes sûrs que nous ne pourrions pas trouver l'argent né-
« cessaire. Ce ne serait qu'une manifestation vaine, par la for-
« ce même des choses.

(1) J. Off., Déb. parl., 1927, p. 2947-2948.

« Vous avez reproché à la commission des Finances, vendre-
« di, d'avoir suivi le Gouvernement lorsque celui-ci s'opposait à
« l'augmentation d'un crédit. Il est toujours facile de faire ce
« reproche, il est même facile de placarder des affiches disant
« que la Commission des Finances a manqué à son devoir.
« Elle n'y a nullement manqué. Elle a fait, comme le Gou-
« vernement, son devoir qui est de défendre avant tout l'équi-
« libre du budget, parce que c'est l'intérêt des finances publi-
« ques, ce n'est pas seulement l'intérêt de tous les contribua-
« bles, c'est aussi l'intérêt de tous ceux qui ont aujourd'hui
« des demandeurs de crédits.

« Si le budget était en déficit, on ne pourrait leur donner
« aucune satisfaction réelle. Ce serait une satisfaction momen-
« tanée, une apparence, qui, se traduisant ensuite par une
« nouvelle dépréciation du franc, mettrait l'Etat dans l'impos-
« sibilité de payer ses créanciers.

« ...Je n'accepte pas de principe, je ne connais que des réa-
« lités. Le jour où je peux vous les apporter, je vous les ap-
« porte.

« Quant à prendre des engagements téméraires, quant à
« dire devant la Chambre, sans même savoir ce que fera de-
« main l'autre Assemblée que j'accepte le principe de telle ou
« telle proposition de loi, je considérerais cela comme une po-
« litique néfaste, parce que la promesse qui n'est pas suivie
« d'une réalisation est un simple mensonge (Applaudissements
« au centre, à droite et sur divers bancs à gauche).

« ...Je vous demande pardon de dire toujours la même
« chose, mais c'est toujours la même chose » (1).

Répondant le même jour, en deuxième séance, à divers ora-
teurs, sur le Chapitre 147 du Ministère du Travail (Subventions
pour les constructions d'immeubles principalement affectés aux
familles nombreuses), entre autres à M. Garchery qui réclame
le développement de prêts d'argent aux villes et offices, à meil-
leur compte, à un intérêt plus bas que le taux usité, le Prési-
dent du Conseil fait les constatations suivantes :

« Il ne dépend pas de nous de modifier le taux de l'intérêt,
« ou, pour mieux dire, nous ne pouvons le modifier qu'en
« conséquence de la politique financière que nous suivons ».

La politique de prudence et d'économie pratiquée depuis
18 mois dans le but de restaurer le crédit public en inspirant la
confiance, en donnant à tous les créanciers de l'Etat, la certitu-
de que les engagements publics seront tenus, permet déjà au

(1) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 2963.

Gouvernement de faire pourtant quelque chose : abaissement du taux des prêts d'Etat de 3,50 % à 3 %, alors que le Trésor emprunte lui-même à 9 et 10 % à la Caisse des dépôts.

« Le jour où vous tiendrez le même langage, que nous, « ajoute-t-il, et où vous aurez promis que tous les engagements de l'Etat seront tenus, vous pouvez être sûrs que les « propositions que vous faites à la Tribune seront beaucoup « plus faciles à réaliser qu'elles ne le sont dans un vaste « projet d'ensemble, comme celui qu'a exposé M. Garchery. « En l'écoutant nous reprocher de n'avoir rien fait, alors que « nous apportons aujourd'hui encore des résultats positifs, « je me rappelais le langage tenu à Moscou, ces jours derniers, « par l'opposition bolcheviste.

« J'invite M. Garchery à vouloir bien se reporter au compte « rendu du journal la « Pravda » que j'ai lu hier matin. Il « verra que tous les reproches qu'il nous adresse sont adressés « à Moscou, par ses camarades de l'opposition bolcheviste, à « M. Staline et au Gouvernement de Moscou (Applaudissements « et rires au Centre, à droite et sur divers bancs).

« *Je finis par croire que, quelque soit le régime, il y a toujours des oppositions qui ont raison et des Gouvernements « qui ont tort » (1).*

Ces exhortations répétées à la sagesse ne devaient pourtant pas empêcher le dépôt d'incessants amendements et la répétition des demandes de renvoi. L'habitude est trop forte. Le 8 Décembre, M. Calmon demande encore un renvoi. Il s'agit du chapitre 9 du budget des pensions (fonctionnement des centres spéciaux de réforme et des centres d'appareillage des mutilés). L'orateur soutient que les abus et les décisions injustes sont fort nombreux. La Commission, à son avis, doit indiquer de façon claire et nette qu'elle ne veut pas qu'une telle situation se perpétue. Le Ministre des Pensions reconnaît qu'il peut y avoir des reproches à faire aux centres de réforme, mais il indique que précisément, il leur a adressé plusieurs circulaires afin de le contraindre à prendre avec précision leurs responsabilités. M. Poincaré, de son côté, fait cette déclaration :

« S'il ne s'agit que de faire un geste, nous le ferons tous, « mais il n'est pas besoin de renvoyer le chapitre à la Commission. Nous n'avons qu'à dire que nous accueillons avec « sympathie les observations que vous présentez.

« Il n'est pas nécessaire de retarder le vote du budget pour « cela, en renvoyant le texte à la Commission. Elle ne pour-

« ra rien faire; ni dire. Cela excède ses pouvoirs, sa compétence.

« Je ne comprends pas cette procédure. Il y a pour les mutilés quelque chose qui domine tout, c'est que le budget soit équilibré et voté. S'il ne l'était pas vous pouvez être sûr qu'ils ne recevraient rien du tout. Ils sont trop clairvoyants. Je les connais bien pour ne pas me rendre compte qu'une question domine tout : Il faut en finir avec les discussions et avec les renvois à la Commission.

« ...Je pose la question de confiance. On choisira entre la stabilité ministérielle, le vote du budget et la surenchère ».

Le 8 Décembre devait être lui aussi un jour d'importantes déclarations. Le Budget est promis au Sénat pour le 12 ; il faut se hâter. Aussi une séance de nuit est-elle nécessaire. L'examen des dépenses n'est encore pas achevé et l'ordre du jour appelle l'étude du Budget du Ministère des Finances. La discussion commence par un long discours d'un Député communiste, M. Fournier. Celui-ci estime que les Commissions Martin et Hendlé, qui examinent la question des traitements des fonctionnaires, n'ont pas donné un grand résultat. Puis M. Canavelli (Socialiste, Bouches-du-Rhône) présente des observations sur le calcul des indices de majoration appliqués aux traitements des fonctionnaires. Il estime insuffisants les petits traitements de 1.200 à 1.300 francs. Et M. Poincaré de répondre :

« Vous oubliez ou vous affectez d'oublier, les uns et les autres, que nous sommes dans une situation financière difficile et que nous ne pouvons pas faire tout l'effort du premier coup.

« Je l'ai déjà dit et je répète que nous sommes limités par les dotations budgétaires. Il est trop facile, en effet, d'admettre la thèse de M. Fournier et de dire que les Commissions n'ont pas à s'occuper du chiffre des crédits votés par le Parlement, qu'elles doivent fixer les traitements d'une manière en quelque sorte théorique, abstraite, et sans tenir compte des possibilités.

« Je ne veux pas admettre cette thèse et elle est même contraire au régime parlementaire. Ce sont les Chambres qui votent les crédits et c'est dans la limite de ces crédits que le Gouvernement doit se mouvoir.

« Cela étant, les crédits que nous avons fait voter précédemment, ceux, plus élevés encore qui vont être votés au budget de 1928 en faveur des fonctionnaires marquent forcément la limite que nous ne pouvons franchir.

Puis le Ministre des Finances précise que les traitements de 8.000 francs sont des traitements de début, mais M. Canavelli insiste, prétend que le Président du Conseil a considéré ces 8.000 francs comme un minimum provisoire et lui demande s'il n'estime pas insuffisant ce traitement de base. M. Poincaré refuse énergiquement de s'engager à promettre des augmentations. Encore une fois il rappelle que le Budget n'est pas en état de supporter des dépenses nouvelles en raison toujours de la situation financière qui exige de grands soins et beaucoup de prudence. A cette observation, si souvent faite, il ajoute à l'improviste, au milieu de la discussion, une déclaration d'une grande importance :

« Vous savez très bien que je n'aime pas à faire des promesses, parce que, après, on en tire des conséquences qui ne sont ni dans votre esprit ni même dans le notre.

« Vous savez très bien que nous sommes dans une situation financière difficile, que nous sommes à la veille ou à l'avant-veille d'opérations monétaires importantes, inévitables. Quelle que soit la solution qu'on adopte, nous ne resterons pas perpétuellement avec une monnaie qui n'est pas convertible en or (Très bien, très bien !)

« Vous savez très bien qu'on ne fait pas d'opération de cette sorte, quelle que soit, je le répète, la solution qu'on adopte, et je ne préjuge rien du tout, sans avoir besoin d'une sécurité monétaire, financière et économique absolue, non pas pour trois mois, pour six mois ou même pour un an, mais pour plusieurs années (Applaudissements).

« Par conséquent ce n'est pas l'heure de faire des promesses téméraires. Ceux qui les font sont ou des ignorants, ou des hommes de mauvaise foi. Je ne suis ni l'un ni l'autre... (Nouveaux et vifs applaudissements).

« ...Vous savez bien ce qu'est une parole qui tombe de la bouche du Président du Conseil, ministre des Finances. Si je dis qu'un traitement est insuffisant, le lendemain, dans toute la France, on fera campagne pour dire : ce traitement est insuffisant, il faut l'augmenter.

« Je ne veux pas faire de ces promesses et favoriser de ces mouvements qui, du reste, la plupart du temps, sont dirigés plutôt contre vous et contre vos amis que contre le Gouvernement » (1).

On ne devait pas manquer de faire de nombreux commentaires sur ces paroles. Cette déclaration contient une première partie

(1) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 3712.

où semble être bien exprimée, sinon une opinion, tout au moins une proposition très nette, atténuée cependant par l'explication complémentaire qui la suit. La deuxième partie rappelle la nécessité d'une sécurité « absolue » pour réaliser une telle entreprise. Ceci est péremptoire et confirme purement et simplement les pressants conseils de prudence que ne cesse de donner à tout instant le Ministre des Finances, poussant même le sentiment de sa responsabilité jusqu'à assurer qu'il se retirerait si les Chambres ne parvenaient pas à voter le Budget avant la fin de l'année.

Ferme dans la discussion de l'état des dépenses, le Ministre des Finances doit l'être encore dans celle des articles de la loi.

Le 11 décembre un amendement de M. Garchery (Communiste. Seine), va encore être pour lui l'occasion de rappeler des principes de sage logique. Les débats en sont arrivés à l'article 16 et le député communiste propose de mettre à la disposition des Offices Publics d'habitation à bon marché un prélèvement de 300 millions sur le compte des bénéfices de guerre que cet article destine aux services du Budget. Le malheur est qu'il le propose, non pas sur les somme prévue au Budget de 1928 mais sur celles recouvrables seulement au cours de 1928. Aussi M. Poincaré déclare-t-il :

« Eh ! bien, nous ne votons pas le budget de 1929, ni le budget de 1930.

« Je suis tout prêt à examiner si, l'année prochaine, nous pourrons nous passer, pour l'équilibre du budget des paiements sur les bénéfices de guerre, mais ce n'est pas à nous à faire actuellement des générosités au détriment de la Chambre prochaine qui se trouvera peut-être dans l'impossibilité d'équilibrer le budget de 1929, car tous ceux d'entre vous qui l'ont déjà étudié savent qu'il sera très difficile à mettre sur pied. C'est donc une mauvaise méthode à mon avis que de nous prononcer dès maintenant pour le budget de 1929 ou de 1930.

« Théoriquement — et je ne crois pas que la théorie passe dans la pratique — il y aurait encore plusieurs milliards à recouvrer sur les bénéfices de guerre. Mais nous n'en sommes pas du tout certains, car comme le dit M. Palmade, qui connaît admirablement la question, ils sont en grande partie irreouvrables. Nous le saurons peut-être mieux quand nous établirons le budget de 1929.

« A ce moment vous reprendrez, si vous voulez, l'examen de la question, mais il paraît anormal et illogique de vou-

« loir la trancher à l'improviste, alors que nous ne sommes
« saisis que du budget de 1928 » (1).

Nous citerons également une intéressante déclaration du Président du Conseil sur la liberté de l'exportation des capitaux dont le rétablissement est demandé le 11 décembre, en séance de nuit — la dernière — par M. Margaine (Radical-socialiste, Marne) à propos de l'article 53.

M. Poincaré : « On s'instruit tous les jours. Il paraît que la
« liberté de l'Exportation des capitaux fait partie du program-
« me radical (Sourires). Je l'ignorais. En tout cas, je ne vois
« pas qu'il y ait ici la moindre question politique en jeu ».

Il signale que le Gouverneur de la Banque de France n'est pas encore favorable à la liberté de l'exportation. Puis il poursuit :

« ...Personnellement, je m'oriente vers la liberté d'exportation. J'en ai déjà donné des témoignages et des preuves,
« puisque, comme M. Margaine voulait bien le reconnaître,
« dès maintenant certaines autorisations d'exportation sont
« accordées sous le contrôle de la Banque de France. Mais,
« dans une période d'assainissement monétaire, il est indis-
« pensable que le Gouvernement soit d'accord, pleinement
« d'accord, avec notre institut d'émission sur l'heure à la-
« quelle la liberté totale pourra être accordée.

« Du moment qu'à l'heure présente je rencontre encore des
« objections, je ne suis pas disposé à accepter l'amendement
« de M. Margaine.

« Je demande à la Chambre de laisser, l'année prochaine,
« comme cette année, le Gouvernement maître de choisir le
« moment opportun.

« Je déclare très nettement à la Chambre que dès que les
« objections seront tombées, je me rangerai définitivement à
« l'avis de M. Margaine. Mais il s'agit ici, dans toute la force
« du terme, d'une question de confiance, car s'il y a une
« question à propos de laquelle on doit faire confiance au Mi-
« nistre des Finances, c'est bien celle de la liberté d'exporta-
« tion des capitaux (Très bien, très bien) !

« A l'heure présente, je ne pourrais prendre la responsa-
« bilité d'accorder cette liberté contre l'avis du Gouverneur
« de la Banque de France (Très bien, très bien » (2).

Evidemment, comme nous l'avons dit plus haut, nous ne pouvons reproduire dans cette étude toutes les interventions du Président du Conseil. Nous le regrettons. Mais cette matière trop

(1) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 3358.

(2) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 3365.

vaste allongerait plus que de mesure un sujet qui demande déjà beaucoup de place. Nous avons simplement voulu, donner quelques exemples du rôle qu'a tenu M. Raymond Poincaré à la Chambre en premier examen du Budget, dans les diverses branches de ses attributions gouvernementales. Quelles que soient les critiques adressées à sa politique, à tort ou à raison, — nous n'entreprendrons ni de les justifier, ni de les combattre. Il est à remarquer, dans le domaine budgétaire tout au moins, que depuis longtemps la France n'avait eu la chance de posséder à la direction des affaires publiques un homme de pareille autorité et de semblable intégrité. Suivi fidèlement par ceux-ci, avec enthousiasme même, et par d'autres avec curiosité et un certain espoir dissimulé de réussite, combattu par ceux-là pour des raisons purement politiques, mêlées cependant d'une certaine crainte, M. Poincaré, qu'on le veuille ou non, le fait est incontestable, parvint à redresser la situation financière de la France un moment en péril, grâce à une volonté énergique et sans défaillance, mise au service d'un Idéal purement national. L'équilibre du Budget est son but constant et il y parvient. Les sages doctrines financières sont les seuls éléments de son plan d'action et il sait ne jamais l'oublier. Grâce à lui, le Budget est voté en temps voulu, en super-équilibre même, sans avoir recours à la déplorable pratique des douzièmes provisoires. Se dressant sans cesse contre le parti communite il sait modérer ses élans par son talent oratoire, son argumentation précise et ses vives réparties. Témoin celle-ci qui n'est pas dénuée de courage. « Il faudrait
« être vraiment inintelligent pour ne pas deviner que, quand un
« membre du parti communiste se lève, c'est qu'il va essayer
« d'exploiter la misère humaine » (1).

S'il est souvent obligé d'intervenir pour étayer les réponses de quelques-uns de ses collègues, il est cependant secondé dans sa tâche par des esprits d'une grande énergie, entre autres M. André Tardieu, alors Ministre des Travaux Publics, dont la verve mordante et enjouée caractérisait ses vigoureuses interventions toujours couronnées de succès. Le Ministre des Travaux Publics n'eut pas besoin de se retrancher derrière l'autorité du Président du Conseil pour se défendre et répondre utilement.

Le 11 décembre, à propos de l'article 32 ter, M. Berthon demande l'exonération par les passagers de 3^e classe et de pont de

(1) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 3865.

la nouvelle taxe perçue au profit des Invalides de la Marine. Il insiste pour la suppression de la Taxe sur les passagers en Corse qui est traité, dit-il, comme un pays étranger. M. Tardieu lui répond d'abord avec esprit, puis soudain c'est une rapide et vive passe d'armes où le Ministre des Travaux publics soulève les applaudissements de l'Assemblée.

M. Tardieu : « J'aurais peut-être pu me dispenser, après « une explication (1), de mettre, c'est le cas de le dire, le « doigt entre l'arbre et les Corses.

« Il faut cependant que je réponde quelques mots à M. « Berthon.

« M. Berthon s'est ému non pas hier, au moment où la « question a été discutée, mais aujourd'hui avec quelque re- « tard de l'augmentation des billets de troisième classe et « des billets de pont, ainsi que du tarif fixe pour la Corse... « (Il refute techniquement et donne des chiffres).

« M. Berthon, soyez donc beau joueur et parlons franc. « Hier, j'ai été un peu étonné, je l'avoue, de voir votre parti, « qui a fondé sur la Marine, pour les raisons historiques que « chacun sait, tant d'espérances et qui lui consacre toute « son activité, laisser passer ce débat sans lui apporter son « grain de sel.

« Ma surprise aujourd'hui se dissipe. Vous avez pris le « temps de la réflexion M. Berthon. Vous vous dites que cet « effort qui va majorer de 30 millions les ressources de la « Caisse des retraites des Marins, cet effort né de l'initiative « d'un Député socialiste, accepté et soutenu par un Gouver- « nement d'union nationale, approuvé par toute la Chambre, « vous vous dites que cet effort de solidarité sociale ne va pas « faire vos affaires dans les milieux maritimes. Je vous assu- « re que votre malice est trop grosse et que, pour une fois, « c'est de fil blanc et non de fil rouge qu'elle est cousue » (2).

§ VI. — Les principales questions débattues à la Chambre

Indépendamment de celles que les paragraphes précédents nous ont permis de signaler et de mettre en vedette, il est évident que l'Assemblée a retenu son attention sur bien d'autres questions importantes. Nous ne reparlerons pas de celles-là, mais nous citerons celles-ci, non pas toutes certes, les principales seu-

(1) Il vient de rappeler qu'il a récemment indiqué les raisons qui avaient déterminé le Gouvernement et la Commission des Finances à présenter l'article en question

(2) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 3863.

lement. Les discussions, ont été souvent très agitées et fiévreuses. Un fait caractéristique est celui de l'obstruction communiste qui n'a cessé de s'exprimer au cours surtout de la discussion des dépenses de la Marine, du Travail, de l'Hygiène et de la Prévoyance Sociale et de la Guerre.

Au Budget des dépenses des Travaux publics la Chambre adopte une initiative gouvernementale, approuvée par la Commission; les crédits relatifs à l'entretien des routes Nationales sont scindés en deux chapitres : Le chapitre 66 « Routes et ponts. Entretien et réparations ordinaires » (407.796.250 fr.) et le chapitre 66 bis « Cantonniers des routes Nationales. Salaires et indemnités diverses » (75.703.750 francs) (1). La création de ce chapitre nouveau recueille les suffrages de l'Assemblée sans soulever une discussion appréciable. Elle doit cependant être par la suite l'objet d'un grand dissentiment entre le Palais-Bourbon et le Sénat. Il ne s'agit pas, par là, d'incorporer les cantonniers dans la catégorie des fonctionnaires. Le Ministre des travaux publics s'élève contre cette conception, mais seulement grâce à ce procédé, de faire un pas, nettement indiqué, pour l'amélioration de leur sort. C'est cette crainte d'assimilation aux fonctionnaires déjà assez nombreux qui est à l'origine de la discorde future.

L'examen des dépenses du Ministère du Travail donne lieu le 10 Novembre à une longue et vive discussion à propos des petits retraités ouvriers et paysans. Nous avons déjà relaté la déclaration faite par M. Poincaré sur le chapitre 41 (allocations viagères et bonifications des assurés), nous n'insisterons donc pas sur ce point particulier. Déjà, ce jour-là, 15 Novembre, le budget de 42 milliards ne se présente plus qu'avec le très faible excédent de 6 millions, chiffre infime qu'une seule proposition peut détruire. Les discours et les propositions de dépenses, comme un fait exprès, se donnent libre cours. Sans arrêt et sans répit, se suivent des propositions d'augmentation de crédits empreintes de préoccupations démagogiques.

Au chapitre 57 (2), un crédit de 500.000 francs est proposé au titre de bonifications aux pensions de retraite. Rien d'analogue ne figure dans les budgets antérieurs et personne n'a jamais réclamé. Néanmoins, MM. Nouelle et Paul Faure, socialistes, de-

(1) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 2870 à 2873 (2^e séance, 8 novembre).

(2) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 2862 et suivantes.

mandent des augmentations qui peuvent s'évaluer à une cinquantaine de millions. La Chambre n'adopte pas ce point de vue et le chapitre est voté au chiffre primitif. Même chose au chapitre 79 (Encouragement National aux familles nombreuses, 120 millions). M. Labatut, socialiste, demande une augmentation de 10 millions, qui n'est pas acceptée. Au chapitre 81 (allocations aux familles dont les soutiens indispensables sont appelés sous les drapeaux, 27.166.000 francs), le même M. Labatut propose, au nom de son groupe, une autre augmentation de 6 millions. Une majorité de même importance repousse une fois de plus cette nouvelle demande.

Le fait doit se reproduire tout au long de ce budget. Les interventions se succéderont. D'ores et déjà, il est facile de constater que les trois principales réclamations socialistes se traduisent par une demande globale de 66 millions (50 + 10 + 6) en présence d'un excédent budgétaire de 6 millions seulement. Leur adoption eût entraîné un déficit de 60 millions et peut-être davantage même, car à ceux-ci eussent fort bien pu s'en ajouter d'autres.

Dès ce moment, il est évident qu'au danger financier proprement dit, danger accidentel, pour un budget si fragile, à la merci d'un vote de surprise, peut s'ajouter un danger électoral. Ces propositions incessantes de crédits peuvent apparaître sous le jour d'une manne bienfaisante, désirable même au point de vue général, à une grande masse d'électeurs bénéficiaires, facilement impressionnables, qui souvent ou toujours ne soupçonne pas son véritable intérêt, permanent et futur, pour ne s'attacher qu'à des réalisations tangibles et présentes, fait abstraction des conséquences et imagine — on le lui dit tellement qu'elle finit par le croire — ces réclamations parfaitement conformes à ce même intérêt. L'électeur est bien souvent un enfant et pour lui faire plaisir il vaut mieux lui donner un jouet qu'un conseil ou un cadeau utile. Il ne voit quelques fois pas que son bonheur est sacrifié pour ses caprices.

L'étude du budget de la Marine Militaire est dominé par une obstruction communiste, seule cause de la lenteur anormale des débats (6 séances). Intervenant sur presque tous les chapitres, réclamant des scrutins, ils se répandent en paroles et discours. Ils sont toujours battus, mais font perdre un temps précieux et retardent l'adoption d'un budget que d'ailleurs ils ne votent pas. MM. Marty et Cernavin sont les principaux champions de

ce mouvement. Grande est leur persévérance. En fin de son discours dans la discussion générale, M. Marty prononce quelques paroles curieuses à entendre dans l'enceinte d'un parlement français :

« Je termine, dit-il :

« Camarades, matelots, souvenez-vous toujours de cet appel « lancé, les 1^{er} juin 1927, par le Comité exécutif de l'Internationale communiste aux travailleurs du monde entier.

« Soldats et marins, fils d'ouvriers et de paysans, n'oubliez « pas que vous êtes de la classe des travailleurs. Fraternalisez ! « Et si on veut faire de vous des bourreaux et des traîtres « de votre classe souvenez-vous que vous n'avez qu'un drapeau à défendre, le drapeau rouge de la classe ouvrière Internationale ! » (1).

Veut-on, au chapitre 34, consacrer 800.000 francs « en vue de permettre l'adaptation aux besoins du cercle naval de Toulon de l'hôtel de l'Intendance de ce port » et créer ainsi un cercle digne des officiers de Marine, que M. Muller, au nom de la fraction communiste, en demande la suppression par voie d'amendement, son parti entendant « marquer ainsi combien il est scandaleux de donner 800.000 francs pour un cercle naval qui est en somme une maison de plaisir, de réjouissance pour MM. les officiers ». Nous n'apporterons à ceci aucun commentaire, laissant chacun en tirer les conclusions qu'il lui plaira.

Dans la seule journée du 21 novembre, ils déposent six scrutins et se livrent à 13 discours. Heureusement, leurs amendements se heurtent au bon sens de la Commission, à une majorité massive et à l'énergique attitude de M. Georges Leygues, Ministre de la Marine, que leurs propos n'émeuvent nullement. Leurs propositions n'ont aucune chance d'être adoptées, ils le savent, mais persistent. Ils mettent en jeu un triple intérêt : intérêt politique, retarder et troubler le vote du budget ; intérêt électoral, intérêts internationalistes : affaiblir la Défense Nationale. Et ils péroront à la Tribune. Sur les autres budgets, ils réclament sans cesse des augmentations de crédits, sur celui de la marine ils demandent des réductions.

Spectacle assez rare, enregistré au début de la séance du 16 Novembre, que celui d'un Député socialiste, M. Goude, rendant hommage à un membre du gouvernement, au Ministre de la Marine. Il reconnaît que M. Leygues a pris d'heureuses initiati-

(1) *J. Off.*, Déb. parl., Chambre, 1927, p. 3043.

ves pour l'augmentation des salaires des ouvriers de la Marine et ajoute, malgré les protestations communistes, quelques vérités bonnes à répéter :

« Je dis ce que j'ai vu (à Brest) et j'en ai été indigné. J'ai
« vu à l'œuvre les bolchevistes qui seraient heureux que nous
« n'obtenions pas pour les ouvriers les améliorations de salai-
« res auxquelles ils ont droit, afin d'exciter chez eux une
« exaspération et des sentiments de haine qu'ils espèrent pou-
« voir utiliser. Ces individus sont heureux toutes les fois
« qu'une revendication ouvrière n'obtient pas la satisfaction
« qu'elle mérite. Et ils la revendiquent toutes les fois qu'elle
« aboutit » (1).

A la suite de ces longs débats, M. Candace devait déposer la proposition de résolution que nous avons relatée plus haut.

La conférence de Londres a mis en 1930, au premier plan, les questions navales ; aussi pensons-nous intéressant de dire quelques mots du côté technique du budget de la Marine pour 1928, l'année 1927 marquant une date importante dans l'amélioration des constructions. Ces problèmes techniques, si complexes, offrent aux spécialistes du Parlement, documentés par les services de la Marine, matière à de nombreuses considérations.

M. Le Bail, Président de la Commission de la Marine militaire, et M. Henri Paté, dont le rapport, très littéraire, revêt par certains passages la forme d'une satire assez vive, ont le mérite d'avoir projeté quelque lumière sur le chaos de tant de théories.

Les crédits alloués dépassent 2 milliards et demi. Ils équivalent, en valeur or, aux trois quarts seulement de ceux de 1914. Ceci n'est vraiment pas exagéré, peut-être même insuffisant. Les dépenses de construction l'emportent de loin sur les frais d'entretien (1.172 millions contre 607).

Répondant à l'appel du Gouvernement depuis 1922, les Chambres ont voté, sans retards trop sensibles, la mise en chantier de tranches de constructions neuves. La Marine subit un essor nouveau et les annuités budgétaires destinées à ces séries de construction augmentent. Tout ceci dans le but de réaliser un programme minimum nécessaire à notre sécurité méditerranéenne et à la défense de nos intérêts transocéaniques. Mais de là à crier à l'impérialisme maritime, comme le font certains, il y a loin, et la hâte à reconstituer notre flotte n'a rien d'excessif.

(1) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 3008.

La guerre a porté une atteinte cruelle aussi bien à nos unités qu'à nos services techniques et industriels, immobilisés pendant une dizaine d'années.

En fin 1927, la situation est la suivante : C'est à peine si les unités de la première série, entreprise en 1922, entrent en service et un grand nombre en est encore aux essais. Sur les quatorze unités de la tranche 1925, deux torpilleurs sont lancés et 18 unités de celle de 1926 sont en chantier. La tranche de 1927-28 est votée avec quelque retard. Néanmoins, les trois premiers croiseurs de 8.000 tonnes sont sortis et les premiers torpilleurs, contre-torpilleurs et sous-marins de notre flotte nouvelle ont déjà été mis en escadre. Quelques-uns même ont donné leur mesure après avoir beaucoup navigué sur toutes les mers d'Europe, jusqu'en Afrique et dans le Pacifique.

M. Henri Paté ne dissimule pas son désir de voir les services de constructions navales travailler dans des conditions matérielles normales. Il intervient énergiquement en vue de hâter la construction d'un immeuble industriel pratique et sortir nos ingénieurs des combles de la rue Royale. A son avis, auquel se rallient bien des compétences, nos navires neufs manquent de stabilité par suite de la légèreté des coques. Leur artillerie est médiocre. Evidemment, il a fallu sacrifier certaines qualités à celle de la vitesse dont les résultats sont très satisfaisants.

MM. Leygues et Le Bail répondent fort justement, semble-t-il, à ces critiques par les compliments que les Anglais n'ont pas ménagés aux navires qui mouillèrent à Portsmouth et principalement aux contre-torpilleurs du type « Le Tigre ». Quant aux marins, évidemment les mieux placés pour juger la question, leurs avis sont partagés. Tel commandant a trouvé les oscillations de son bateau exagérées, tels autres, au contraire, ayant surmonté une forte tempête en Baltique, en ont vanté la remarquable tenue. De là, la crise de conscience visible chez certains parlementaires et marins. Il ne faut pas s'en étonner, le cas est habituel. Espérons qu'une épreuve décisive, celle du combat, manquera toujours à ces bâtiments neufs.

Quoiqu'il en soit, il est raisonnablement impossible d'exiger d'eux des qualités par trop inconciliables aux conceptions qui ont présidé à leur construction. On demande à notre flotte légère de surface d'être avant tout rapide. Il ne peut donc pas être question aussi d'une puissante protection. Un Dugay-Trouin en face d'un Nelson ne pourrait évidemment pas engager la lutte.

La seule tactique consisterait à l'éviter, bien que la fuite ne soit pas une solution décisive. Mais qu'y faire ? La vitesse obtenue est fort satisfaisante. « Le Tigre » a dépassé 36 nœuds (plus de 66 kilomètres à l'heure). Nos bâtiments sont soumis à des conditions d'essai rigoureuses et de plus construits aussi bien en vue de la Méditerranée qu'en celle de l'Océan. Peut-être, en contre-partie, l'instabilité en résulte-t-elle. On a voulu doter les torpilleurs d'artillerie sur plate-formes élevées pour éviter que la mer ne les « mange » ; de fortes inclinaisons en résultent forcément. Le mal n'est pas grand et le remède possible, assure M. Leygues. Le point le plus faible est évidemment tout entier dans l'artillerie, dont disposent certaines de nos unités. Cette lacune doit attirer toutes les attentions.

Les efforts italiens et anglais sont une raison tangible pour la nécessité de l'amélioration de notre flotte. En dehors de la question numérique, celle de la qualité ne doit pas être sacrifiée. Notre situation méditerranéenne l'exige. L'avenir est aux unités légères, rapides et même puissantes si possible et c'est avec celles-ci surtout qu'un conflit naval se réglerait.

D'autre part, il importe de ne pas négliger le recrutement, d'encourager l'enrôlement volontaire et le moral des équipages par le confort et la simplification du travail de bord. La propagande défaitiste trouvera dans des améliorations apportées en ce sens une des barrières les plus efficaces.

Nous tenons en terminant à ne pas laisser sous silence le discours prononcé le 18 Novembre au matin par le Ministre de la Marine. M. Leygues, devant une Assemblée assez nombreuse, fait un exposé magistral de notre situation navale, plein d'aperçus sur l'utilisation de nos forces et de nos unités maritimes et très courageux contre les menées et l'agitation du parti communiste. Il rend en particulier un hommage mérité aux progrès considérables réalisés par nos Ingénieurs et nos ouvriers des arsenaux.

Le parti Communiste qui s'intéresse fort à la Marine va faire l'exposé de quelques-unes de ses conceptions en la matière avant le vote de l'ensemble des crédits de ce département.

M. Cornavin en est le porte-parole en une violente intervention :

« ...Nous sommes donc fondés à répéter aux ouvriers et
« matelots, dit-il :

« Vous n'obtiendrez que ce que vous arracherez vous-mê-

« mes ! Travailleurs des arsenaux, renforcez pour cela vos
« Syndicats, œuvrez pour l'unité syndicale. Matelots, réclamez
« vos droits politiques. Tenez-nous au courant de vos souffrances, de vos luttes, afin que nous puissions maintenir le
« contact entre vous, ouvriers et marins et vos frères de misère des usines que nous appelons à vous défendre...
« ...Ouvriers, matelots, le parti communiste est et restera
« à vos côtés dans votre lutte contre la société capitaliste et
« le militarisme naval de notre démocratie impérialiste qui
« prépare de nouvelles et effroyables guerres... ».

Et voici sa conclusion :

« Unissez-vous tous et vous serez invincibles !
« Vive l'unité d'action des ouvriers de la marine !
« Vive la fraternisation des marins avec les peuples esclaves
« des colonies et les travailleurs de tous les pays !
« Vive l'union des matelots et des ouvriers !
« Vive la révolution mondiale ! » (1).

Il est inutile de dire que ce discours ne soulève pas les applaudissements ; au contraire, protestations, bruits et cris l'accueillent de toutes parts.

Le Budget du Département de l'Instruction publique, objet de trois séances (24 novembre et 25, le matin) donne lieu au développement de certaines considérations d'une importance assez grande pour ne pas être laissées sous silence.

De premier intérêt, le discours de M. Herriot, Ministre, englobe principalement les questions intimes de l'Enseignement. Il répond aux divers orateurs qui ont pris la parole ; puis, abordant le brûlant problème de l'Ecole Unique, il se défend de partager les conceptions que l'on veut bien lui prêter. Malgré les répercussions et les difficultés d'application qu'entraînerait la réalisation intégrale d'une telle thèse, le Maire de Lyon se livre à quelques constatations, peut-être dures pour certaines oreilles, mais souvent pleines de justice et de bon sens. Entre autre ce passage :

« Je n'ai jamais dit que les enfants des riches étaient forcément inintelligents et que les enfants des pauvres étaient nécessairement travailleurs. N'avons-nous pas tous appris, dans nos classes, que l'Empereur Charlemagne, visitant un jour des écoles et ayant vu des enfants de riches qui ne travaillaient pas, il leur avait dit : « Allez vous-en ! et qu'on

(1) *J. Off.*, Déb. parl., Chambre, 1927, p. 3158.

« aille chercher pour les mettre à votre place des petits enfants de pauvres qui eux, travailleront ».

« C'est donc une histoire bien ancienne et j'ai le droit de dire que si certains critiques, malgré l'autorité de leur nom, quand ils le livrent, s'élèvent contre une idée, si naturelle, c'est qu'ils en sont restés — cela se voit souvent — aux Mérovingiens » (1).

Emaillé de rappels historiques et de savantes raisons doctrinales suit un long exposé de morale laïque au cours duquel il est facile de glaner quelques idées d'une belle portée théorique, mais malheureusement inappliquées et inapplicables. Se ralliant à toutes les morales dignes de ce nom sur le chapitre de la famille M. Herriot prononce ces paroles sur un sujet souvent trop négligé :

« Puisque vous avez parlé des droits de la famille (il s'adresse à M. Groussau) permettez-moi de vous faire observer que nul plus que moi ne croit qu'il n'y a pas de meilleure éducation que celle qui est complétée par l'intervention d'une famille bien constituée et en état de donner à l'enfant des préceptes et des exemples. Mais laissez-moi vous dire, car c'est la vérité humble et de bon sens, que quelquefois, pour ne pas dire souvent le rôle du maître est d'essayer de corriger chez l'enfant quelques défauts, pour ne pas dire plus, qui ont leur origine avant même la naissance de l'enfant.

« On parle beaucoup de ce que les enfants nous doivent. Si nous parlions plus souvent de ce que nous leur devons.

« Un petit enfant, s'il est issu de la famille que nous souhaiterions voir s'instituer partout, oui, c'est parmi les siens que le soir il ira trouver les meilleurs enseignements (2).

Un peu plus loin il ajoute sur la question elle-même de l'enseignement :

« Ne restreignez pas le rôle de l'éducateur. Si nous vous concédons que celui de la famille est important, j'ajoute, après voir dit que je ne suis pas partisan du Monopole, que tout de même il ne faut pas nous commander de donner la faculté d'enseigner à celui qui n'a pas les titres suffisants » (3).

Comme ses collègues il se dresse hautement contre les prétentions et les paroles du parti communiste :

(1) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 3233.

(2) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 3234 et 3235.

(3) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 3235.

« Non seulement je proteste contre les paroles vraiment
« abominables qu'on relevait tout à l'heure, quand on disait
« qu'on doit enseigner la haine aux enfants. La Haine, vous
« n'avez même pas le droit de l'enseigner aux hommes... ja-
« mais nous n'admettons que ce soit une doctrine de progrès
« social, que celle qui, par exemple, combat la guerre étran-
« gère, mais lui substitue la guerre civile. Nous, nous com-
« battons à la fois la guerre civile et la guerre étrangère...
« Dans tous les cas, si ces doctrines s'adressent aux enfants,
« elles ont quelque chose de spécialement abominable... » (1).

Parmi les thèses soutenues dans la discussion générale citons :

Celle de M. Bénassy (Socialiste) qui estime fort heureux les progrès réalisés depuis quelques années par l'idée de l'Ecole Unique, mais regrette que l'orientation professionnelle ne soit organisée nulle part dans l'Enseignement Public et qu'aucun effort sérieux n'y ait encore été accompli pour mettre sur pied une méthode politique de « sélection des intelligences » (2). Réaliser le dosage des esprits nous semble chose impossible, à l'homme tout au moins, aussi intelligent soit-il.

Celle de M. Deat (Socialiste) qui exprime l'avis que l'Ecole est assez mal défendue dans ses intérêts matériels et moraux. Partisan de l'Ecole Unique, il préconise la Nationalisation de l'Enseignement, conçue, non comme un Monopole, mais selon la formule d'autres nationalisations, l'Enseignement étant dirigé à la fois par l'Etat, les Techniciens et les « usagers ». Il prononce certaines paroles que nous livrons, sans commentaires :

« L'Eglise travaille à fournir une doctrine et une mystique
« à des hommes qui peut-être sont incapables d'en avoir une
« pour eux-mêmes. C'est pourquoi nous sommes profondé-
« ment laïques dans ce sens et c'est pourquoi l'Eglise peut
« être assurée que tant qu'elle continuera à lier son sort au
« capitalisme, lui-même elle peut être assurée qu'elle aura en
« notre personne des adversaires résolus et implacables.

« Et il apparaît par là, que, de plus en plus, au fur et à
« mesure que les oppositions d'intérêt, que les luttes écono-
« miques iront s'exaspérant et s'aggravant, la morale laïque
« proprement dite sera nécessairement une morale de lutte
« sociale.

« Si vous voulez que cette morale laïque devienne de plus
« en plus vivante et qu'elle pénètre les hommes, elle devra

(1) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 3235.

(2) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 3214, « Nous sommes loin d'aboutir à une classification des intelligences... J'ai la prétention de parler sérieusement ».

« s'appuyer sur cette réalité profonde qu'est la lutte de l'en-
« semble du monde du travail contre l'ensemble du monde
« du capital. Il faudra que ce soit, en effet, une morale révo-
« lutionnaire » (1).

Sans être Beaumarchais il vaut mieux en rire... « de peur
« d'être obligé d'en pleurer..... »

M. le Chanoine Gaston Louis, Député de la Moselle, s'étend sur certains enseignements donnés dans les Ecoles Normales primaires et termine en attirant l'attention du Ministre sur un Manuel de Psychologie de M. Boucher dans lequel se trouvent des attaques contre la religion et constitue également non seulement une violation de la neutralité, mais de violentes critiques qui devraient faire retirer cet ouvrage des Ecoles Publiques d'autant plus qu'il est mis entre les mains de futures institutrices.

Enfin M. Grousseau (ancien Groupe, Nord), déclare que la question de l'Ecole Unique est liée à celle de la liberté de l'Enseignement et qu'en procédant à la réalisation de l'une on finira par supprimer l'autre. Les contribuables payeront pour ceux qui, ne pouvant payer, ne le feront pas. D'autre part, un système de nationalisation comporterait l'intervention de « Techniciens » Instituteurs ou autres et ces Techniciens ne seraient-ils pas, demande-t-il, des membres de « L'Ecole Emancipée » qui osent écrire dans la revue pédagogique « L'Ecole Emancipée » : « Avouons-le hardiment, c'est une génération de haine que nous « devons créer aujourd'hui dans l'Ecole révoltée (2) ». Il termine en demandant le respect de la liberté sacrée de l'Enseignement.

En résumé, il est surtout question de l'Ecole Unique et de la gratuité de l'Enseignement. Les Députés communistes se mêleront au débat, tels MM. Baroux, Delourme et Cornavin.

Signalons en passant l'adoption sans discussion du chapitre 79 « Subvention à l'Institut International de Coopération Intellectuelle — 3 millions de francs » — qui doit être un point de dissentiment entre les deux Assemblées.

Deux longues discussions retiennent l'attention dans l'examen des crédits de l'Agriculture, « Electrification des campagnes et les incendies de forêts ».

Sur le chapitre 77 (Electrification des Campagnes, 100 millions

(1) J. Off., Déb. parl., 1927, p. 3224.

(2) J. Off., Déb. parl. 1927, p. 3230.

de francs), M. Labatut et un grand nombre de ses collègues proposent d'augmenter le crédit de 25 millions. Il insiste sur la lenteur du développement des réseaux d'énergie électrique et sur l'insuffisance des crédits qui ont empêché le Ministère de l'Agriculture de satisfaire les demandes de subventions. L'Energie Electrique solutionnerait la pénurie de main d'œuvre et serait une cause du retour à la Terre. M. Ducos (Radical-Socialiste, Haute-Garonne) réclame lui aussi une augmentation de 30 millions et un relèvement des crédits d'engagement. Il estime désirable de faciliter la tâche des syndicats d'électrification, de mieux armer les collectivités concédantes contre les exigences des Sociétés concessionnaires et de diminuer le prix des installations en demandant à l'Allemagne l'outillage nécessaire au titre des prestations en nature. MM. Escoulet (Radical-Socialiste, Drôme) et Chassaing (Radical-Socialiste, Puy-de-Dôme) sont également partisans de l'augmentation. M. Queuille, Ministre de l'Agriculture, répond que, d'accord avec le Ministre des Travaux Publics, il s'efforcera de donner des garanties nouvelles dans les marchés futurs aux Communes et aux Syndicats de Communes. Des progrès appréciables sont déjà réalisés dans l'électrification puisque 10.500 communes sont éclairées. De plus, si les crédits budgétaires se trouvent insuffisants, le Gouvernement demandera 15 millions de crédits supplémentaires. Tout le monde sera alors satisfait. Enfin, la question des « Ecarts » est à l'Etude, mais il faut avant tout que les réseaux soient viables et que les réseaux primaires soient établis là où ils font encore défaut. Devant ces promesses, les amendements sont retirés et le chapitre adopté au chiffre proposé.

Un long débat s'engage au chapitre 100 (Travaux dans les forêts domaniales et les dunes, 6 millions de francs).

M. Rémy Roux (Socialiste, Bouches-du-Rhône) préconise pour prévenir les incendies de forêts, l'ouverture de larges clairières et la culture des agaves dont on pourrait tirer de l'alcool et des fibres utiles.

M. Auguste Reynaud rappelle que 25.000 hectares de forêts ont été incendiés dans le Var et 5.000 dans les Alpes-Maritimes. Pour lui la cause doit être recherchée dans une « malveillance systématique et savamment organisée ». Il propose la révision du Code forestier et du Code pénal, afin de prendre des mesures de police très énergiques pour mettre un terme à ces désastres pé-

riodiques et rappelle les dangers du déboisement (les événements de 1930 en sont un exemple) :

« Vous n'ignorez pas que ces incendies de forêts, qui en
« l'espace d'une dizaine d'années ont fait disparaître la moi-
« tié environ des forêts du massif des Maures et de l'Estérel,
« *peuvent avoir des conséquences désastreuses sur le régime*
« *des eaux sur les conditions climatiques* et aussi, bien que
« je ne sois pas particulièrement qualifié pour en parler, sur
« la Défense Nationale... Dans cette région, antérieurement
« très boisée, les routes nationales, les routes forestières, les
« routes stratégiques qui étaient cachées sous le feuillage se
« trouvent maintenant à découvert » (1).

L'intervention la plus importante est celle de M. Piétri (Républicain de gauche, Corse), (Ministre des Colonies du Cabinet de M. Tardieu). Le député de la Corse déclare que le montant des crédits n'est pas la question principale, mais leur mode d'utilisation. Pour les Alpes-Maritimes, le Var et la Corse, le domaine forestier de l'Etat est le plus étendu; sa protection est essentielle. La vie des habitants dépend de sa conservation. Aussi en veillera-t-on jamais avec trop de soins à la sécurité des forêts. Il importe que l'Administration étende sans retard le périmètre de son contrôle afin de protéger les forêts des particuliers et les cultures. La Corse est particulièrement négligée. Par la loi du 26 mars 1924, les Maires et associations syndicales ont été chargés de combattre le feu. Mais ces associations n'existent pas en Corse et les Maires, devant cette carence, sont souvent réduits à l'impuissance. Le Gouvernement doit provoquer la constitution de ces associations et surveiller en outre efficacement les écouvages pour empêcher la propagation du feu. En réalité, le feu est plus facile à empêcher qu'à limiter et il ne faut pas en trouver toujours la cause dans la malveillance et accuser par exemple les bergers alors que plusieurs d'entre eux ont péri en combattant le fléau.

Le Ministre de l'Agriculture en réponse aux divers orateurs, indique notamment que des pépinières d'agaves ont été créées mais émet des doutes sur leur adaptation et leur développement. Quant au fléau lui-même, il tient à noter qu'en 1923, 50.000 hectares avaient été incendiés, tandis qu'en 1927, 3.000 seulement ont été brûlés. Enfin le Gouvernement s'efforcera d'appli-

(1) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 3375.

quer la loi de 1924 dans l'orientation sollicitée par M. Piétri. Puis le crédit proposé est adopté.

Il était facile à prévoir que le Budget de la Guerre, comme celui de la Marine, donnerait lieu à de nombreux assauts. Malgré cela, les crédits sont votés assez rapidement (4 séances) avec une diminution de plus de 12 millions sans que cependant les prévisions de base soient en quoi que ce soit modifiées.

M. Bouilloux-Lafont, rapporteur, indique les raisons de l'augmentation des crédits proposés pour 1928, sur ceux de 1927. Il fournit des chiffres à sa démonstration : D'abord, les dépenses militaires allemandes sont nettement plus élevées que celles de la France qui s'élèvent à 6 milliards 669 millions. Par rapport à 1914 en valeur or, le Budget de la Guerre pour 1928 est inférieur de 7 % à celui de 1914. ,

Il nous semble intéressant de mentionner ici le passage de cet exposé, comparant les effectifs Français avec ceux de la Russie soviétique :

« Il n'est pas inutile, dis-je, de faire passer sous vos yeux
« les dépenses militaires des autres nations, y compris même
« ce que M. Marcel Cachin — pêchant sans doute par oubli
« involontaire — a omis l'autre jour de vous indiquer celles
« de l'Union des Républiques socialistes soviétiques.

« Récemment, en effet, le Commissaire à la guerre, Vorochilov, indiquait que les effectifs permanents de l'armée soviétique s'élevaient à 562.000 hommes et 37.000 officiers, non compris 60.000 hommes des troupes de la direction politique de l'Etat et de destination spéciale, alors que chez nous ils se chiffrent par 539.000 hommes et 28.000 officiers, au budget que vous examinez » (1).

Voici des chiffres éloquentes par eux-mêmes.

Par contre, le Budget de 1928 est en augmentation de plus d'un milliard et demi sur celui de 1927. Ceci est d'ailleurs plus apparent que réel, puisque cette augmentation résulte surtout de la majoration des traitements et des mesures nécessaires à la réorganisation de l'armée, mais compensée par certaines économies provenant du rapatriement des troupes d'occupation.

D'autre part, les prix ont haussé et il est indispensable de reconstituer nos stocks, entamés par les affaires du Maroc et de Syrie. Enfin il est urgent de s'occuper activement de la réfection

(1) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 3471.

de nos organisations défensives de nos frontières avant la date fatidique de 1935 (1).

Aussi le rapporteur conclut-il en demandant à la Chambre de ratifier les propositions de la Commission.

Dans la discussion générale quelques orateurs militent en faveur de la réduction du service et exposent leurs opinions. Pour M. Renaud Jean (Communiste) les chiffres de 1928 ressembleraient étrangement à ceux de 1914. Mais, de son côté, M. Missoffe, Député de la Seine, expose que le service réduit est un service cher, et fait remarquer la progression redoutable du Budget allemand. Le Reich dépense pour un effectif « apparent » de 250.000 hommes 4 milliards $1/2$ de francs, alors que la France n'y consacre qu'une somme proportionnellement de moitié moins importante. Même en Allemagne de nombreuses protestations s'élèvent contre cette progression (2). Elle justifie, en tout cas, l'augmentation de nos crédits qui, d'ailleurs sont indispensables à la sécurité de notre pays.

« Quiconque examine, dit-il, avec attention le dernier budget du Reich pour la Défense Nationale, voit bien, en réalité, un programme arrêté d'avance, suivi de la façon la plus méthodique et constate la progression dont je parlais qui constitue aux yeux de tous un véritable danger » (3).

Il ajoute un peu plus loin ces paroles courageuses :

« Mais, à côté des améliorations matérielles qui s'imposent dès que la situation financière le permettra, il y a un engagement moral que doivent prendre le Gouvernement et la Chambre.

« Il n'est pas admissible que les admirables cadres de l'armée française qui consacrent leur vie au pays, après avoir, souvent versé leur sang pour lui, soient, sans cesse, l'objet d'une campagne abominable qui les atteint dans leur honneur et jusque dans leur vie privée. Il n'est pas tolérable que les cadres de l'armée, à qui on retire le droit civique, que l'on empêche de se défendre eux-mêmes, ne trouvent pas, de la part des pouvoirs publics et de tous les honnêtes gens, l'appui le plus complet pour se défendre contre des injures et des calomnies.

(1) C'était encore une date en laquelle on croyait. 1930 est encore venu nous désillusionner.

(2) Et on ne connaissait pas encore l'élection de M. Hitler qu'on ne pouvait prévoir. L'expansion et les manifestations des casques d'acier sont aujourd'hui la confirmation des craintes de M. Missoffe.

(3) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 3478.

« Nous comptons que M. le ministre de la Guerre ne manquera pas à ce qui constitue un engagement moral... » (1).

M. Cornavin prononce un discours et M. Marty demande la suppression du chapitre 14 (frais de représentation des maréchaux de France : 180.000 francs). Il rappelle l'interview accordée à un journal anglais par le Maréchal Foch et en déduit que la France prépare la guerre. Les termes dans lesquels il s'exprime sont assez violents :

« Enfin, nous dirons que, par dessus sa tête, par dessus la tête de la Chambre, nous appelons dès maintenant les travailleurs à lutter par tous les moyens contre la guerre que vous préparez.

« Nous leur disons que si le Gouvernement passe outre aux volontés de paix nettement exprimées des prolétaires français et des paysans, nous les appellerons à fraterniser... »

Ces paroles sont heureusement interrompues par M. Bouisson et diverses exclamations.

Le chapitre 15 (Service de l'Intendance Militaire) suscite un grand débat sur la convocation des réserves.

A titre d'information signalons qu'au préalable, le groupe radical-socialiste s'était réuni, pour définir son attitude sur la question. Plusieurs de ses membres, notamment MM. Paul Bernier, Ossola., A. Hesse avaient exposé les raisons d'ordre technique et politique qui militent en faveur de l'adoption des crédits demandés par le Gouvernement. A l'issue de cette réunion la note suivante est communiquée : « Après un échange de vues, le groupe radical-socialiste a décidé de laisser la liberté de vote à chacun de ses membres dans la question de la convocation des réservistes ».

M. Duclos, Communiste, demande par amendement, d'ailleurs repoussé, la réduction du crédit afin que la Chambre ne puisse se prononcer contre la convocation.

M. Jean Fabry (Républicain-démocrate, Seine) se félicite des réductions apportées spontanément aux armements. Quand les nouvelles lois seront votées, nos effectifs, dit-il, seront réduits de 45 % et la durée du service de 66 %. Mais il importe que ces réductions ne soient pas de nature à empêcher la défense de l'honneur et des libertés de notre pays. L'entraînement et l'instruction des réserves sont à la base de la nouvelle conception princi-

(1) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 3478.

palement pour l'efficacité des troupes de couverture. Le système de notre défense repose toute entier sur les classes de la disponibilité et les plus jeunes classes précédentes. Il met la Chambre en présence de ce dilemme.

« Ou le système que nous avons voté fera faillite, ou les hommes des réserves seront instruits. Il faut renoncer au service d'un an ou instruire les réserves. On ne peut pas sortir de ce dilemme. Personne, sauf les communistes, d'ailleurs ne songe à le faire.

« ...Il y a un moyen de ne pas faire de mauvaises périodes de réserves, c'est de ne pas en faire du tout. Mais il y a un autre moyen d'arriver à en faire de bonnes, c'est de commencer par appliquer courageusement, loyalement le système militaire qu'on s'est donné » (1).

Si l'on ne permet pas au Gouvernement de continuer les expériences qu'il a amorcées en 1927 :

« Alors, ces classes de réservistes, sur lesquelles reposera uniquement, dans les premiers jours de la mobilisation, la défense du pays, vous risquez de les envoyer au feu mal instruites.

« Il n'y aurait pas de crime plus grand à mon sens » (1).

M. Renaudel rappelle que les socialistes réclament la nation armée. En 1927 des erreurs sérieuses ont été commises ; on a appelé les réservistes par classes, alors qu'il faut les convoquer par unités constituées. Pour cela, à son avis, il est essentiel de voter d'abord les lois sur l'organisation de l'armée et, en attendant, suspendre les périodes.

De son côté M. Painlevé, Ministre de la Guerre, déclare que le Gouvernement repousse les amendements tendant à réduire les crédits, comme toutes les suggestions visant la suspension des périodes. Des efforts constants seront faits afin de poursuivre les perfectionnements qui s'imposent et le développement des camps d'instruction. Il affirme qu'en 1928, on ne pourra plus lui reprocher le nombre insuffisant des nouveaux fusils mitrailleurs, que d'autre part, les hommes seront conduits directement dans les camps et qu'enfin la distribution des allocations sera améliorée. Il ne cache pas le peu de sympathie que rallient les convocations, mais il dénonce les auteurs principaux de cette aversion.

« Messieurs, par la force des choses, les appels des réservistes ne peuvent pas être populaires ; jamais, même avant la

(1) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 3491.

« guerre, ils ne l'ont été, on les considérait comme une sorte de corvée, mais une corvée qu'imposait la menace d'une invasion et la frontière ouverte.

« ...Mais aujourd'hui, après la victoire, le rêve bien naturel que ç'en serait fini de ces précautions, a pris corps. Ce rêve, s'est changé en une quasi-certitude quand on a vu s'écouler huit années sans qu'il y ait eu un seul appel des réserves. Il était donc fatal que le premier appel, après cette interruption, causa une sorte de désillusion dans le pays.

« Un parti a immédiatement compris le profit qu'il pourrait tirer de ce sentiment naturel pour ses polémiques et pour sa propagande.

« Je n'insiste pas, Messieurs, sur les conséquences que ces détestables excitations ont eues sur l'esprit d'une minorité, d'ailleurs très faible de réservistes » (1).

Il conclut :

« Nous vous demandons le vote des crédits pour l'appel des réservistes l'an prochain ; nous vous le demandons, non pas seulement en engageant la responsabilité du Ministère de la Guerre, mais celle du Gouvernement tout entier ».

Le vote de confiance que nous relatons plus haut devait approuver la sage requête gouvernementale.

Sur les crédits relatifs à la cavalerie deux courants d'opinions s'affrontent : l'un partisan de la suppression de cette armée, prétextant que dans la technique militaire actuelle son rôle est illusoire et l'autre traditionaliste au contraire prouvant qu'elle ne pourra jamais être entièrement remplacée par des engins mécaniques, malgré l'évolution de la tactique, l'aviation la complétant mais n'absorbant pas intégralement la mission qui lui est réservée. Ces derniers appuient leur thèse sur l'autorité du Général Von Seeckt, le grand réorganisateur de l'armée allemande qui s'exprime ainsi dans le « Militarwschenblatt » :

« L'automobile de combat a fourni une nouvelle arme à côté de l'infanterie, de la cavalerie et de l'artillerie, sans remplacer aucune d'elles. Les voitures de transport doivent si on les emploie judicieusement et avec mesure, donner aux unités de cavalerie un important surcroît de force.

Le même Général Von Seeckt déclare que la cavalerie et l'aviation sont deux armes sœurs qui se complètent admirablement, mais ne peuvent agir l'une sans l'autre. A son avis, les jours

(1) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 3492.

d'une cavalerie instruite et équipée à la moderne ne sont pas comptés.

Devant ces judicieuses raisons les crédits du chapitre 19 sont votés sans modification (63.621.720 francs).

Enfin, un débat assez vif et une obstruction voulue, s'élève sur le chapitre de la Justice Militaire (chapitre 34) Socialistes et Communistes demandent la suppression des Conseils de guerre.

M. Paul Constant, entre autres prononce ces mots :

« Ah ! l'histoire des Conseils de guerre, c'est le martyro-
« loge des petits soldats...

« Ces tribunaux doivent être supprimés parce que leurs
« décisions sont fatalement entachées de partialité » (sic) (1).

M. Duclos, soutenant l'amendement de ce dernier, fait le procès de la Justice Militaire et M. Marty prononce des paroles qui ne seront pas insérées dans le compte rendu au *Journal Officiel*.

Au nom de la Commission des Finances, M. Malvy fait remarquer que les Conseils de guerre sont légaux. Ils ne disparaîtraient pas en droit si les crédits étaient supprimés. Il ne cache cependant pas son désir de les voir abolir.

M. Painlevé déclare accepter une réduction. Le Gouvernement n'a-t-il pas, depuis 5 mois, déposé le projet relatif à la réforme de la Justice Militaire déjà voté par le Sénat? Les Commissions de la Chambre en sont saisies. Mais il pose la question de confiance contre les amendements de MM. Constant et Duclos. Elle lui est accordée ; nous l'avons indiqué plus haut.

Un violent incident se produit le 8 décembre après-midi ; au moment où la Chambre aborde l'étude des services d'Alsace et Lorraine (2).

(1) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 3504.

(2) Les services d'Alsace et Lorraine sont l'objet de rubriques budgétaires particulières, éparses et rattachées aux dépenses de divers Ministères. Pour le budget de 1928, elles apparaissent aux places suivantes :

A. Crédits inscrits au budget du Ministère des Finances (Chap. 138 à 150) (5.748.200 fr.).

B. Crédits inscrits pour ordre au budget du Ministère des Finances (Chapitre 69) (Pensions du personnel des cultes ; 1.827.000 fr.).

C. Crédits inscrits pour ordre au budget du Ministère de l'Intérieur (Chapitre 101 à 122) (24.166.180 fr.).

D. Crédits inscrits pour ordre au budget du Ministère de l'Instruction publique et des Beaux-Arts (Chap. 173 à 206) (128.106.604 fr.).

E. Crédits inscrits pour ordre au budget du Ministère du Travail, de

Cet incident est peut-être même le principal de la discussion et le fait le plus marquant :

M. Poincaré demande aux Députés d'Alsace et Lorraine de ne pas examiner à propos de ce Budget les questions de politique générale. La loi de Finances doit être votée par la Chambre pour le 12 décembre. Il faut se hâter, Certes, il est tout naturel que les représentants de nos Départements recouvrés désirent un grand débat sur des questions de telle importance. Le Président du Conseil promet de s'entendre avec eux pour qu'une large discussion leur soit consacrée, dans le courant de janvier, après les interpellations sur la politique Financière.

Tous les Députés Alsaciens-Lorrains, inscrits dans la discussion générale le comprennent et renoncent à la parole, sauf M. Hueber, Député Communiste du Bas-Rhin, qui monte à la Tribune.

Ce dernier avait déjà autrefois provoqué un tumultueux incident en refusant de s'expliquer en Français. Cette fois, c'est en Français qu'il s'exprime ! Il est impossible de qualifier de discours la suite de ses injures à l'adresse de la France et du Gouvernement. En des termes d'une violence calculée, il s'élève contre la répression des campagnes communistes et autonomistes en Alsace-Lorraine.

Il va jusqu'à dire :

« ...Nous, les Alsaciens-Lorrains, nous n'avons même pas
« signé le traité qui nous a livrés à la France impérialiste. On
« nous a dit un jour : « Pour le bon plaisir de quelques mi-
« nistres, vous êtes Français à jamais. Arrangez-vous ! »
« Je vous assure que nous ne nous arrangerons pas et que
« nous ne nous plierons pas aux caprices de nos vain-
« queurs » (1).

L'indignation se manifeste sur un grand nombre de bancs, les protestations sont nombreuses et le Président déclare que de telles paroles sont intolérables dans une Chambre Française.

l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance Sociale (Chap. 165 à 175) (11.922.520 fr.).

Ce qui donne un total global de 171.770.604 fr.

Ceci abstraction faite du budget annexe des services des Manufactures de l'Etat en Alsace et Lorraine (15.400.000 fr.).

Les références et les chiffres que nous donnons ici sont ceux inscrits dans la Loi de Finances.

(1) *J. Off.*, Déb. parl., Chambre, 1927, p. 3684.

M. Poincaré se lève alors au banc du Gouvernement et s'écrie d'une voix vibrante :

« M. le Président, il ne faut pas, en effet, que nous mé-
« prisions trop les paroles qui, interprétées hors de France
« feraient le plus grand mal à la cause française en Alsace.

« Je n'ai pas besoin de dire que M. Hueber est ici un re-
« présentant, non pas de l'autonomie, mais d'un rattachement ultérieur à l'Allemagne.

« M. Hueber : « Je suis communiste.

« M. Poincaré : « Vous êtes communiste, dites-vous M.
« Hueber, et, ces jours derniers, vous essayiez, à l'abri de
« votre immunité parlementaire, dans une valise, dont vous
« gardiez soigneusement la serrure, de colporter des jour-
« naux allemands et des journaux autonomistes.

« ...Voilà ce que fait le communisme en Alsace et Lorraine,
« c'est-à-dire dans la partie de la France qui devrait être la
« plus sacrée pour tous les Français.

« ...Je fais, à certains communistes de l'Intérieur, l'hon-
« neur de croire qu'ils ne s'associent pas à vos paroles, M.
« Hueber... » (1).

M. Bouisson annonce à M. Hueber que celles de ses paroles qui froisseraient le sentiment national ne figureront pas au *Journal Officiel*. De vifs applaudissements approuvent cette décision.

Mais le Député communiste prétend continuer malgré les rappels à l'ordre du Président et les protestations du Centre, de la Droite et de la Gauche qui couvrent sa voix.

Il parle de la dictature du prolétariat et compare le régime allemand et le régime français :

« Du haut de cette Tribune, dit-il, je crie aux prolétaires de
« France : « Si, en 1914, la moitié du monde n'était pas ve-
« nue au secours de la France, si l'Impérialisme allemand
« avait été victorieux, s'il s'était installé dans vos régions, s'il
« avait étouffé votre langue maternelle, s'il vous avait privés
« de la liberté de la presse, de la liberté de réunion, est-ce
« que les prolétaires de ce pays ne se seraient pas soulevés ? »

« M. Poincaré : « Ces comparaisons sont honteuses.

« M. Hueber : « L'impérialisme Français fait aujourd'hui sa
« dernière guerre pour la conquête de l'Alsace et de la Lor-
« raine, il a conquis les richesses du sol, il a perdu le peuple.

« M. Poincaré : « Du commencement à la fin ce discours
« n'est qu'une injure à l'Alsace.

« M. Hueber : « ...La France Impérialiste ne nous a pas
« sauvés ! La France Impérialiste ne nous a pas libérés ! » (2)

(1) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 3684.

(2) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 3687.

M. Hueber ne semble pas disposé à quitter la Tribune. Au milieu du bruit il vocifère des paroles que d'ailleurs on n'entend pas. Seuls peut-être les sténographes parviennent-ils à le savoir. M. Bouisson prie le Député communiste de terminer immédiatement et de regagner son banc. Mais ce dernier fait mine de résister. De toutes parts, les pupitres claquent. Le vacarme est assourdissant. Des cris répétés : « A la porte ! » se font entendre. L'orateur qui ne peut plus se faire entendre descend de la Tribune sous les huées de toute l'Assemblée.

Après une courte suspension nécessaire pour apaiser les esprits troublés par une pareille tempête et de telles divagations, M. Robert Serot, rapporteur monte à la Tribune, au milieu d'un silence absolu.

« Comme rapporteur du budget d'Alsace et de Lorraine et
« au nom de tous mes collègues des trois départements qui
« m'en ont chargé, je répondrai à M. Hueber.

« L'orateur qui descend de cette tribune veut tout démolir,
« tout abimer, tout salir.

« Il est communiste : c'est son rôle, c'est son but. Il n'y
« parviendra pas.

« Il ne peut comprendre le patriotisme profond, éclairé, gé-
« néreux de nos populations.

« Il ne peut comprendre le sentiment qui fait qu'aux jours
« de fête nos villes, nos campagnes et jusqu'à nos moindres
« villages sont pavoisés. Il ne peut apprécier l'atmosphère
« émouvante, que connaît bien M. le Président du Conseil,
« de nos cérémonies du Souvenir sur les champs de bataille
« de 1870 et de 1914.

« Enfin, M. Hueber oublie volontairement que nos popu-
« lations nous ont envoyés ici en nous donnant, de tout leur
« cœur, ce mandat qui fait notre honneur et notre fierté,
« comme représentant de la Moselle, comme représentants du
« Bas-Rhin, comme représentants du Haut-Rhin, de travail-
« ler à la grandeur morale de la France et à sa prospérité ma-
« térielle » (1).

De vifs applaudissements prolongés acclament l'orateur qui, de retour à son banc, reçoit les félicitations de ses collègues.

Après lui, affirmant que l'Alsace et la Lorraine sont et demeureront françaises, divers Députés de nos Départements recourus viennent s'associer à sa déclaration. Ce sont entre autres :

M. Georges Weil (Socialiste, Bas-Rhin) protestant contre les

(1) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 3688.

injures qui lui ont été adressées par les communistes dans le tumulte provoqué par le discours de M. Hueber.

M. Pflieger (aucun groupe, Haut-Rhin) reconnaissant qu'il existe un certain malaise en Alsace mais les communistes et séparatistes l'exploitent dans un sens qui ne correspond nullement aux sentiments de l'âme alsacienne : « Nous avons opté pour la France, déclare-t-il, Français nous sommes et Français nous voulons rester. »

A la suite de cette belle manifestation patriotique provoquée par l'odieuse intervention francophobe et communiste, les divers chapitres des dépenses d'Alsace et Lorraine sont votés presque sans discussion.

Qu'il nous soit permis de déplorer qu'après 9 ans et même après 11 ans, puisque l'état de chose persiste encore dans le Budget de 1930-31, l'octroi d'un Budget particulier et de rubriques spéciales soit encore fait pour les services d'Alsace et Lorraine. Il semblerait ressortir de cette situation une tendance à ne pas assimiler complètement nos départements recouverts au reste de notre territoire Nationale. L'esprit est heureusement tout autre et l'on sait bien qu'aucune différence n'existe entre les Français de l'Intérieur et nos frères arrachés un moment à notre affection. Evidemment, l'assimilation administrative n'est pas encore faite et il importe de ne pas heurter des générations élevées sous un régime auquel elles se sont intimement adaptées. Les coutumes et les convictions morales, la culture et peut-être même aussi le passé historique des Alsaciens-Lorrains sont trop personnels pour être modifiés du jour au lendemain. Le Gouvernement Français, désireux de ne choquer aucune susceptibilité et surtout de ne léser en rien les habitudes prises par une région, attirant toutes les sollicitudes et toutes les sympathies, a cru bien faire en instaurant une classification budgétaire de nature à concilier ses divergences administratives initiales. Mais, aujourd'hui ne serait-il pas possible tout au moins de supprimer les titres de ces divisions et les intégrer ainsi plus profondément dans l'ensemble. Nous ne voyons pas les inconvénients financiers qui pourraient bien résulter de cette pure formalité. Le Résultat moral, à notre avis, ne serait pas à dédaigner.

Nous allons à présent signaler brièvement les principaux articles de la loi de Finances, tant ceux qui ont été l'objet d'une discussion importante à la Chambre que ceux qui doivent être par la suite une cause de désaccord entre les deux Assemblées.

(Nous ne reviendrons évidemment pas sur ceux que nous avons eu l'occasion de relater plus haut dans le résumé des interventions gouvernementales).

Le 10 décembre la Chambre adopte un article 2 bis ainsi conçu :

« Les chauffeurs et cochers propriétaires d'une ou deux
« voitures qu'ils conduisent et gèrent eux-mêmes, soumis à
« l'impôt sur les traitements et salaires, par application du
« paragraphe 6 de l'article 10 de la loi du 30 juin 1923 (art.
« 42 du décret de codification du 15 octobre 1926) à la con-
« dition que les deux voitures ne soient pas mises simulta-
« nément en service, qu'elles ne comportent pas plus de qua-
« tre places et que les conditions de transport soient confor-
« mes à un tarif réglementaire, ne sont pas passibles de la
« contribution des patentes ».

Le Président du Conseil fait toutes réserves sur ce texte et laisse entendre qu'il s'y opposera devant le Sénat.

Est voté le 11 décembre un article 3 (Exonération de la Taxe de 7 % sur la première mutation pour les agriculteurs pensionnés de guerre) libellé de la sorte :

« L'article 25 de la loi de Finances du 19 décembre 1926
« est complété comme suit :

« Cette taxe n'est également pas applicable aux acqui-
« sitions d'exploitations rurales réalisées par les agriculteurs
« pensionnés de guerre au moyen des prêts qui leur sont con-
« sentis par les Caisses de Crédit agricole ».

Une curieuse remarque de M. Poincaré nous semble intéressante à rapporter ici. M. Dauthy présente quelques observations applaudies mais le débat qu'il soulève semble ne pas se porter sur l'article 3, MM. Poincaré et Bouisson sont d'accord pour apprécier le manque de rapport entre ses paroles et le sujet en discussion et M. Léon Archimbaud déclare : « C'est par sym-
« pathie personnelle que nous l'applaudissons ». Le Président du Conseil ne manque pas alors de dénoncer les conséquences de tels sentiments.

« Vous dites le mot. En effet, c'est par le fait de la sym-
« pathie personnelle que nous sommes dans la situation pré-
« sente. C'est par une série de manifestations de sympathie
« personnelle que l'on accepte des amendements, sans savoir
« ce qu'ils signifient. Voilà la vérité » (1).

(1) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 3831.

Sur cet article M. Barety, soulève la question de la taxe de première mutation dans son ensemble. Il soumet au « bienveillant examen » du Président du Conseil ses suggestions antérieures concernant les modifications à y apporter en vue d'arriver par étapes à sa suppression.

M. Poincaré donne à la Chambre les explications qu'il a promises devant la Commission des Finances et il entreprend sa défense :

« ...Lorsqu'a été créée la Caisse d'amortissement et de gestion des Bons de la Défense Nationale, nous avons tous voulu, pour la doter, demander à la fortune acquise — je reprends le mot, il s'agit bien de la fortune acquise — une ressource non pas permanente, mais exceptionnelle et transitoire.

« C'est ainsi que nous avons d'un commun accord, créé la taxe de 7 % sur la première mutation, à laquelle donnerait lieu ultérieurement toute propriété immobilière.

« Dans la pensée du Gouvernement et des Chambres, il s'agissait, à titre tout à fait extraordinaire, d'un prélèvement sur les biens fonciers, seuls... parce que la crise monétaire leur avait donné une plus-value tout à fait anormale par rapport aux valeurs mobilières.

« ...Et nous avions décidé que, dans le cas où pour la première fois, la terre changerait de propriétaire, on prélèverait une Taxe...

« J'indique maintenant d'un mot pourquoi nous ne pouvons pas priver du produit de cette taxe le budget de 1928. C'est qu'elle rapporte 300 millions.

« ...On a prétendu, pour demander, non pas de remplacer la Taxe... par d'autres ressources que nous n'avions d'ailleurs pas le temps d'examiner, mais pour la supprimer purement et simplement que cette charge nouvelle avait arrêté ou ralenti les transactions immobilières.

« On ne nous a pas demandé la suppression de la taxe elle-même, on ne le pouvait pas, puisqu'elle est constitutionnelle... mais on nous a demandé de diminuer les droits ordinaires d'enregistrement, qui frappent en même temps les mutations, quelles qu'elles soient, la seconde et la troisième comme la première.

« Je dis, Messieurs, que ce serait diminuer d'une manière considérable les recettes budgétaires que de supprimer la taxe purement et simplement et qu'il serait aléatoire de chercher à la remplacer par d'autres recettes.

« Je dis la même chose pour les droits d'enregistrement...

« Ce sont là des questions que nous examinerons plus tard, quand les ressources du budget nous le permettront ; aujourd'hui nous ne le pouvons pas.

« Si d'ailleurs, nous pouvions songer à opérer des dégrèvements, il serait peut-être juste de commencer par diminuer certains impôts qui frappent la propriété immobilière.

« ...Ce qui a ralenti les transactions immobilières... c'est avant tout, le changement qui s'est produit dans la situation monétaire.

« Quand le franc se dépréciait, les années dernières, quand il était victime d'une chute accélérée, beaucoup de personnes, nous le savons tous, s'empressaient de convertir leurs billets en immeubles ou en marchandises. Les mutations foncières s'étaient multipliées et développées fort au-delà des limites ordinaires.

« Aujourd'hui, cette crise est passée, ou du moins, elle est en partie conjurée et les choses reviennent peu à peu à l'état normal ».

Il cite des chiffres comparatifs, puis ajoute :

« D'autre part, il convient de remarquer, le fait est indéniable, que le ralentissement qui s'est manifesté en France depuis près de 18 mois s'est également produit dans des pays où la Taxe de 7 % n'est pas appliquée (exemple : la principauté de Monaco enclavée dans les Alpes-Maritimes...)

« Il faut donc convenir que le ralentissement des transactions immobilières n'est pas dû à la taxe de 7 % mais à d'autres causes » (1).

Prenant ensuite la parole M. de Tinguy du Pouët déclare que bien qu'il reste persuadé que la taxe ait ralenti les transactions immobilières, il suivra le Gouvernement afin de ne pas entraver son œuvre de redressement financier.

L'article 3 est adopté.

A l'article 6, MM. Bonat (Radical Socialiste, Lot) et Paqué (Union Républicaine, Moselle) exposent les inconvénients de la Taxe sur le chiffre d'affaires et estiment que la taxe unique à la production donnerait satisfaction à tout le monde.

M. Poincaré examine les critiques adressées au principe lui-même de la taxe sur le chiffre d'affaires. Voici certaines de ses appréciations :

« Je sais aussi que c'est elle qui nous a sauvés, dit-il... alors je vous supplie, avant de la critiquer, d'attendre que nous soyons définitivement hors d'affaire. Ce jour-là nous verrons.

« ...De tous les impôts en vigueur, à l'heure présente, c'est le seul qui soit en plus-value et c'est grâce à lui que nous

(1) *J. Off.*, Déb. parl., p. 3832.

« avons la chance, malgré toutes les dépenses que nous avons
« faites, ces temps derniers, encore, sur l'exercice 1927 de
« voir ce dernier se solder en excédent...

« ...Une taxe à la production n'a donc, en réalité, sur l'im-
« pôt sur le chiffre d'affaires qu'une supériorité, qu'un avan-
« tage, c'est qu'elle n'existe pas. Le jour où elle existera, elle
« sera encore plus désagréable pour les contribuables ».

Il est partisan d'instaurer pour le sucre le système de la taxe à la production. Mais l'appliquer dans tout autre domaine serait s'attirer la réprobation de la branche qui y serait sujette. Puis son discours se termine par cette conclusion :

« ...Messieurs, du moment où vous voyez que le Gouver-
« nement entre dans cette voie avec prudence, mais avec ré-
« solution, laissez lui, je vous prie, le soin d'étudier le mo-
« ment opportun où chacune des transformations pourra être
« effectuée » (1).

M. Malvy demande au Gouvernement de faire hâter à ce sujet le travail des Commissions administratives et se déclare d'accord avec le Président du Conseil pour introduire dans la Loi de Finances un article établissant la taxe à la production pour le sucre. (Ce sera l'article 29 de la loi). L'article 6, futur article 27, définitif, est adopté.

La question de la Péréquation des pensions, qui sera reprise et adoptée d'une façon large et étendue au budget de 1930-31 (amendement Taurinier, article 57 bis), soulève déjà un important débat sur l'article 40 (art. 68 de la loi).

Deux orateurs la réclament :

M. Piquemal demande la réalisation de la péréquation intégrale pour les pensions inférieures ou égales à 10.000 francs.

M. Léo Bouyssou (radical-socialiste, Landes) rappelle l'effort accompli par le Parlement depuis quatre années pour améliorer le sort des pensionnés (600 millions) et remercie le Gouvernement d'avoir tenu ses promesses. Mais un pas reste encore à faire, dit-il : réaliser la péréquation. Le texte du Gouvernement est établi en ce sens. Le Député des Landes voudrait que le Président du Conseil la déclare définitive et assure que les pensions seront majorées parallèlement aux majorations éventuelles des traitements.

(1) *J. Off.*, Déb. parl., p. 3849.

M. Poincaré se lève au banc du Gouvernement et répond à ces propositions :

« Nous avons fait, cette année, pour le budget de 1928 un effort considérable. »

« Qu'ai-je dit dans l'exposé des motifs ? »

« J'ai dit que nous ne pouvions malheureusement pas cette année, pousser l'effort plus loin. »

« On me demande d'aller plus loin et d'inscrire dans un texte une formule analogue à celle que propose M. Piquemal, c'est-à-dire de préciser que « toute modification ultérieure des traitements, soldes et salaires entraînera une modification automatique des pensions concédées, quelle que soit la date d'attribution de la pension aux intéressés ou à leurs ayants droits cause et ce, au moyen de l'application des coefficients qui auront servi à établir les traitements d'activité ». »

« C'est-à-dire que l'on me demande d'inscrire dès aujourd'hui, dans la loi un engagement que je ne peux prendre qu'à titre moral. On me demande de prendre cet engagement à titre légal et de mettre peut-être demain mes successeurs dans l'impossibilité d'accorder, en deux années au lieu d'une, les augmentations de traitements pour les fonctionnaires et les augmentations de retraites pour les pensionnés. »

« En fait, comment avons-nous procédé ? Nous avons procédé successivement parce que nous ne pouvions pas faire autrement. Cependant, toutes les catégories ont eu finalement une large satisfaction. Si nos successeurs veulent procéder de la même manière, allez-vous les en empêcher par avance ? Allez-vous les lier ? Allez-vous les embarrasser pour établir les prochains budgets ! Ce n'est pas assurément notre rôle... ? » (1).

M. Bouysson le comprend, mais M. Piquemal ne semble pas se rallier à cette sage requête. Quelques instants après, ayant prononcé certaines paroles à l'égard du Président du Conseil au cours de répliques assez vives, ce dernier lui décoche ce trait : « Vous avez tellement l'habitude des injures que, lorsque vous injuriez, vous ne vous en rendez même pas compte ».

M. Poincaré demande à la Chambre de s'en tenir au texte du Gouvernement et pose la question de confiance. L'Assemblée repousse l'amendement Piquemal et adopte le texte de l'article 40, tel qu'il lui est présenté.

(1) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 3869.

On arrive ainsi successivement au dernier article de la loi de Finances, puis les débats sont clos par les diverses conclusions d'usage prononcées par chacun des Présidents en de courtes allocutions.

Tout d'abord, le Rapporteur Général résume les résultats des délibérations et des votes partiels de la Chambre. A cette occasion, M. de Chappedelaine prend le premier la parole et, après avoir donné la balance budgétaire, présente les observations suivantes :

Les augmentations apportées par l'Assemblée aux crédits soumis à son examen sont dues :

Au relèvement des traitements des P. T. T. (300 millions) ;

Aux majorations allouées aux ascendants des militaires ou marins décédés ou disparus, telles que ces majorations étaient prévues primitivement par le Gouvernement dans le projet de loi collectif voté au cours de l'étude du budget (30 millions).

Au renforcement des effectifs de police (30 millions).

A la réfection et à l'entretien des chemins stratégiques (20 millions).

A l'indemnité compensatrice à allouer aux cheminots d'Alsace et de Lorraine (36 millions) :

« Quant aux augmentations qui sont dues à la seule initiative de la Chambre elles ne s'élèvent qu'à la somme de cinquante cinq millions et dans ce chiffre figure pour trente millions le coût des modifications que vous venez d'apporter dernièrement dans le projet de loi collectif pour les allocations d'ascendants.

« Dans le budget même, et c'est là un résultat que votre rapporteur général a particulièrement plaisir à souligner, la Chambre n'a donc effectué de sa propre initiative qu'un relèvement de crédits infime de 25 millions de francs en nombre rond ».

Il conclut :

« On voit en définitive combien est précaire l'équilibre du budget de 1928 et je me plais à rendre, en particulier, hommage à la Chambre qui a eu la sagesse, par ses votes, de ne pas anéantir le frès gros effort et du Gouvernement et de la Commission des Finances.

« Ceci prouve que, même à la veille de la grande consultation électorale, les représentants de la nation, conscients de la nécessité de poursuivre jusqu'au bout l'assainissement

« de nos finances n'ont cédé à aucune tentation de suren-
« chère, ni de démagogie » (1).

Il aurait pu ajouter, mais il ne pouvait le faire : « Grâce à l'autorité irréductible d'un Ministre des Finances qui sut imposer son projet et maintenir toutes les tentatives déraisonnables sous la menace de laisser leurs promoteurs de nouveau livrés à eux-mêmes ».

Les quelques mots des trois Présidents vont effacer toutes les mauvaises impressions, faire oublier les incidents aussi violents ont-ils été et répandre sur l'Assemblée un baume d'apaisement et une atmosphère de détente. Ils font penser à ces calmants administrés en pleine crise névralgique. Le mal n'est qu'endormi, on le sait fort bien, mais, pour l'instant, quel soulagement. Les nerfs se reposent, leurs centres les délaissent. Tout paraît beau, tout paraît grand ; on ne sait souvent pourquoi, mais on éprouve l'apaisement. Ainsi en est-il pour la Chambre, toute étonnée encore d'en avoir enfin terminé avec un travail qui l'a absorbé si longtemps et heureuse de voir la fin toute proche de son cauchemar annuel.

M. le Président du Conseil :

« Je m'associe bien volontiers au nom du Gouvernement,
« aux observations de l'honorable Rapporteur Général et aux
« éloges qu'il veut bien adresser à la Chambre.

« Je demanderai à la Commission des Finances de prendre
« sa part dans ces éloges, car depuis le début de la discussion,
« je n'ai eu, pour mon compte, qu'à me féliciter de la colla-
« boration qu'elle a bien voulu apporter au Gouvernement.

« Si à certaines heures, comme dans tout ménage heureux
« et uni, nous avons eu quelques divergences momentanées de
« vues ou quelques dissentiments, nous en avons profité en-
« suite pour nous réconcilier dans une action commune.

« Grâce au concours que la Commission a bien voulu offrir
« au Gouvernement nous avons pu mener à bien une œuvre
« longue et difficile.

« Je tiens à remercier la Chambre toute entière de la sagesse
« et de la clairvoyance qu'elle a montrées pendant tout le
« cours de cette discussion.

« La Chambre me permettra d'ajouter qu'elle a eu le bon-
« heur d'être présidée et dirigée par un homme à l'autorité
« duquel nous sommes tous heureux de rendre ici un hom-
« mage solennel ».

(1) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 3892.

M. le Président de la Commission des Finances (M. Malvy) :

« Je remercie M. le Président du Conseil de l'hommage
« qu'il a rendu à la Commission des Finances.

« Nous nous réjouissons comme lui de la collaboration
« étroite et cordiale qui n'a cessé d'exister entre nous pour
« assurer le vote de ce budget dans les conditions les plus fa-
« vorables.

« On nous a reproché, il y a un instant, de l'avoir fait vo-
« ter avec trop de rapidité. Je réponds que depuis le 15 sep-
« tembre, la Commission des Finances, exerçant son droit de
« contrôle l'a étudié avec beaucoup de minutie et de dili-
« gence.

« Et nous remercions la Chambre qui a bien voulu adopter
« nos propositions d'avoir fait confiance à ses délégués à la
« Commission des Finances.

« Permettez-moi, après avoir remercié la Chambre, de re-
« mercier également tous les fonctionnaires des Administra-
« tions qui ont collaboré avec nous avec le plus grand zèle,
« du plus petit au plus grand, pour l'effort qu'ils ont accom-
« pli.

« Quelques réserves que l'on puisse faire sur le budget, je
« crois que nous avons fait œuvre utile. Sans doute, il nous
« reste à accomplir d'importantes et justes réformes ; au-
« jourd'hui nous avons une mission, un devoir à remplir :
« c'était d'assurer le vote d'un budget en équilibre qui est la
« condition essentielle, la base fondamentale de tout redres-
« sement monétaire et financier » (1).

M. le Président de la Chambre (M. Bouisson) :

« La discussion a été loin d'être hâtive comme on l'a dit
« trop souvent. En effet, plus de 2.500 interventions se sont
« produites. Tous les orateurs inscrits dans les discussions des
« articles ont pu prendre la parole. Et, pour la première fois,
« depuis que je siége dans cette Chambre, la clôture n'a pas
« été une seule fois prononcée au cours de la discussion du
« budget.

« On ne peut pas dire que le vote de ce budget a été pré-
« cipité, puisque tous les orateurs ont pu exercer pleinement
« leur droit de parole » (2).

« Nous sommes arrivé à ce résultat, comme l'a dit M. le Pré-
« sident du Conseil, grâce au concours de tous, grâce à la
« Commission des Finances, à son éminent Président, à son
« distingué Rapporteur général et aux rapporteurs spéciaux,

(1) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 3893.

(2) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 3894, in fine.

« grâce au Gouvernement qui a constamment collaboré avec
« la Commission et aussi grâce à la discipline, à la méthode
« que la Chambre a bien voulu s'imposer elle-même.

« J'ai encore un devoir à remplir. C'est m'excuser si quel-
« quefois j'ai appliqué le règlement d'une façon un peu rude.
« Je l'ai fait dans l'intérêt général et pour le prestige du Par-
« lement.

« Permettez-moi enfin de remercier, en votre nom, le per-
« sonnel de la Chambre à tous les degrés pour le zèle et le dé-
« vouement dont, une fois de plus, il a fait preuve.

« Je mets aux voix, par scrutin, l'ensemble du projet de
« loi » (1).

« Voici le résultat du scrutin :

	Effectifs	Pour	Contre	Abstenus	Absents par congé
128 Groupe Radical et Radical-socialiste	117	2	4	5	
94 Socialistes		91	1	2	
39 Républicains socialistes et Socialis- tes français	31	1	2	5	
35 Gauche radicale	35				
32 Gauche républicaine démocratique.	31			1	
15 Gauche Indépendante	15				
30 Républicains de gauche	30				
97 Union Républicaine démocratique.	92				
14 Démocrates	14				5
27 Communistes		27			
26 Aucun groupe	25	1			
7 Non inscrits	2	3			2
		392	125	7	20

Ces chiffres sont ceux obtenus après vérification et rectifica-
tions. On sait qu'ils ne sont jamais très exacts, un bon nombre
de Députés déclarant par la suite avoir voté dans un sens diffé-
rent de celui primitivement indiqué. Néanmoins, le tableau ci-
dessus, à quelques points près, insignifiants peut-être, dénote
bien le caractère du scrutin. Lors du premier dépouillement re-
laté à l'Officiel, la situation est la suivante : Nombre de votants,
530 ; majorité absolue, 266. Pour l'adoption, 405 contre 125 (1).

« La Chambre des Députés a adopté ».

(1) J. Off., Déb. parl., 1927, p. 3895, in initio.

TROISIÈME PARTIE

Le Projet du Budget au Sénat

La loi constitutionnelle du 24 février 1875, article 8, porte : « Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des Députés, l'initiative et la confection des lois. Toutefois, les lois de Finances doivent être en premier lieu présentées à la Chambre des Députés et votées par elles ». Cette disposition législative a sculevé, principalement pour le budget, de vives discussions, aujourd'hui apaisées, sur les droits respectifs des deux assemblées. La Chambre a évidemment la priorité dans le domaine financier, mais il y a parité entre elle et le Luxembourg sur le fond. Le Sénat n'a jamais abdiqué et ne s'est à aucun moment désisté de ce qu'il regarde comme son droit. Des dissentiments se produisent-ils qu'ils se résolvent ou se terminent toujours pratiquement par de mutuelles concessions.

Mais en fait, le Sénat semble relégué au second plan. La Chambre prend largement son temps pour son étude budgétaire et laisse à la Haute Assemblée quelques jours seulement pour un examen qui lui a nécessité des semaines. Et en ces quelques jours, dans la plupart des cas, cette dernière se trouvera forcément réduite à bâcler le budget. Au pas de course, jour et nuit, elle votera la loi de Finances, sautant fièvreusement des chapitres de dépenses aux recettes et discutant à la hâte les nombreux articles. L'établissement du budget de 1930 en est la preuve évidente. Elle ne peut, en un temps ainsi restreint, se livrer à un travail aussi approfondi que l'importance du sujet nécessite raisonnablement.

Voici le rôle auquel le Sénat se trouve réduit. Il corrige des épreuves, sérieusement certes, mais trop vite. Cette situation

rend peut-être hommage à ses qualités de sagesse et de consciencieuse activité, elle n'en nuit pas moins un peu à son prestige et beaucoup aux finances. Il n'en est pas responsable, mais il vaudrait mieux pour lui et pour tous qu'il en soit différemment.

Le 19 Décembre, dans la discussion générale, M. Henri Merlin, sénateur, devait amèrement déplorer cet état de chose en une fort juste péroration

« La discussion du budget, dira-t-il, s'ouvre devant le Sénat
« le 19 décembre. Il faudra qu'elle soit rapide. Nous allons
« entendre certainement le Gouvernement nous dire : « Hâtez-
« vous vieillards, hâtez-vous de délibérer ! Il ne reste plus que
« quelques heures avant que se termine l'année 1927 et il faut
« que le budget soit voté avant que sonne la première heure
« de l'année 1928 ». Et nous répondrons certainement à l'appel du Gouvernement.

« Il n'est pas moins vrai que, tandis qu'une autre Assemblée, plus jeune, qui se prétend plus résolue, plus active et plus diligente que nous, a examiné le budget pendant de longues semaines, nous n'aurons, nous pour l'étudier, que quelques heures brèves.

« ...Il n'est pas douteux que la Commission des Finances a accompli un travail extrêmement difficile, que son rapporteur s'est acquitté de sa tâche écrasante comme d'habitude et avec un dévouement voisin de l'héroïsme.

« ...Il n'en reste pas moins que, pour quelques-uns d'entre nous et pour l'opinion publique qui, cette fois, ne se trompera pas, l'examen rapide d'un aussi formidable budget pourra paraître quelque peu superficiel et que la rapidité de la discussion risque d'entraîner quelques erreurs ou quelques omissions. Il n'est peut-être pas inutile de dire, au moment où va s'ouvrir la discussion du budget devant notre Assemblée, que, si l'on y remarque après coup des erreurs ou des omissions, ce n'est pas le Sénat, en toute justice, qui doit en porter la responsabilité » (1).

La majorité du pays conçoit mal le rôle et le fonctionnement de cet organisme modérateur ou tout au moins ne lui attache qu'une importance de second ordre ; les esprits, cela est fort compréhensible, se fixent plus aisément et plus familièrement sur la Chambre ; leur curiosité est toute entière éveillée par cette institution, semblant même exister seule pour certains qui en attendent la panacée universelle.

(1) Déb. parl., Sénat, 1927, p. 1299.

Lui reprocher sa lenteur ? Si elle y pense, la masse ne le fait même pas. A peine si quelques esprits critiques s'y essaient timidement.

Plus que jamais, dans l'état actuel des choses, le Sénat en est réduit à remplir ses attributions de « Conseil judiciaire de la Chambre », comme on l'a justement qualifié. Il contrôle, retouche et réduit le plus souvent les chiffres un peu trop forcés qui lui sont présentés. Quelques-uns cependant espèrent qu'il les acceptera, mais la plupart, de nombreux députés eux-mêmes, pensant satisfaire ainsi sans danger et à bon compte les espoirs que leurs électeurs ont mis en eux, souhaitent ou espèrent qu'il les ramènera à de justes proportions. Il n'en coûte rien, dans ces conditions, de se lancer dans les augmentations de crédits. Ces petits cadeaux éphémères font plaisir à la masse. Le Sénat les arrêtera au passage. Lui seul prendra la responsabilité des déceptions, lui seul sera critiqué.

Si les droits budgétaires du Sénat sont ainsi réduits dans le temps, en face d'un projet qui lui est envoyé en dernière heure, ils le sont également dans l'espace. Privé d'initiative financière, il ne peut non plus majorer les crédits ou les recettes qui lui sont soumis. Il est obligé de se mouvoir dans un cadre étroit et dégressif. Tout ce qu'il peut faire — le procédé est admis — c'est de rétablir les propositions ou les chiffres primitivement inscrits dans le projet gouvernemental, même si ceux-ci n'ont pas été adoptés par la Chambre.

Un jour pourtant, le Sénat a fait preuve d'initiative en modifiant et remaniant intimement le projet de la loi de Finances du 4 avril 1926. Le Budget qui lui était soumis était, à vrai dire, particulièrement informe ; ajouté à cela la crainte de l'éventualité d'une crise ministérielle possible qui empêcha la Chambre de faire valoir ses prérogatives et lui fit accepter docilement le projet reconstitué par la Haute Assemblée. Ce cas très rare est particulièrement exceptionnel.

Généralement le Sénat emploie un procédé classique quand il désire l'augmentation d'une dépense qu'il estime insuffisante. Il a recours aux réductions « à titre indicatif ». Ne pouvant augmenter il diminue légèrement. Il réduira ainsi d'une somme de cent francs, — quelquefois de quelques francs ou d'un seul — tel ou tel crédit afin d'attirer l'attention de la Chambre et solliciter un chiffre plus élevé :

Aussi paradoxal que puisse paraître un tel usage, sa significa-

tion ne trompe personne. Sa portée est clairement comprise et son application fréquente.

Citons à titre d'exemple 2 circonstances dans lesquelles le Sénat eut recours à ce moyen :

Le 20 Décembre, au chapitre 134 du Ministère du Travail, M. Clémentel propose, par voie d'amendement accepté, de réduire de 100 francs à titre indicatif un crédit de 9 millions destiné aux « aménagements, agrandissements, réfection des sanatoria publics et dépenses d'entretien ».

Est adopté également, le même jour, une réduction indicative de M. Merlin au chapitre 78 bis du Budget des Beaux-Arts (Crédit pour l'entretien des tombes délaissées de nos Gloires Nationales, 100.000 francs) afin de permettre à la Chambre de voter un crédit pour la construction d'un monument commémoratif des deux victoires de la Marne, etc...

Nous nous étendrons moins longuement sur le passage du projet de loi devant le Sénat que nous ne l'avons fait pour son séjour à la Chambre. Ceci pour deux raisons que l'on comprendra fort bien : d'abord la raison de temps. Le Budget devant la Haute Assemblée a été simplement l'objet de 7 séances consécutives, tenues en 4 jours (19 au 22 Décembre). Les discussions furent donc moins prolongées et moins nombreuses. Ensuite, une raison d'importance qui découle de la première. Les discussions ayant été plus courtes, les questions débattues soulevèrent des interventions moins chaudes, les esprits se donnèrent moins libre cours, l'étude fut plus superficielle.

Dans un premier chapitre, nous étudierons le travail de la Commission Sénatoriale des Finances et le Rapport général.

Le chapitre second sera consacré à la discussion proprement dite et aux résultats de l'examen budgétaire par l'Assemblée.

CHAPITRE I

Le Projet du Budget devant la Commission Sénatoriale des Finances

Le Sénat des Finances

1. *Le travail de la Commission et les retouches qu'elle apporte au projet voté par la Chambre.*

Le Sénat, comme la Chambre, a une Commission de Finances dont le rôle est identique, mais le nombre de ses membres plus limité (36 membres) (1). Cela se conçoit aisément du fait que les sénateurs ne sont que 314 alors que les députés atteignent 612 (depuis l'application de la loi du 21 Juillet 1927).

D'après le mode uniforme pour les douze commissions sénatoriales, celle des Finances est nommée au scrutin de liste, en assemblée générale, sur la présentation qui en est faite par les différents groupes et suivant une règle de proportionnalité. Le règlement du Sénat (art. 19) diffère de celui de la Chambre, en ce qu'il porte : « Les Commissions générales sont en *cas d'opposition* nommées au scrutin de liste ». Mais il n'y a là qu'une divergence de rédaction, car en fait cela revient au même, l'éventualité d'une seule liste supprimant évidemment la nécessité d'un scrutin.

(1) MM. Albert Mahieu, Bienvenu-Martin, Blaignan, Brugnier, Caillaux, Henry Chéron, Clémentel, Cuminat, Charles Dumont, Farjon, Fernand Faure, François-Marsal, François Saint-Maur, Gallet, Abel Gardey, Georges Berthoulat, Guillaume Chastenot, Hervey, le Général Hirschauer, Jeanneney, Jean Philip, Jenouvrier, Joseph Courtier, Pierre Laval, Albert Lebrun, Louis Pasquet, Mario Roustan, Pierre Marraud, Milan, Victor Peytral, Rarberti, Camille Reboul, Reynald, Henri Roy, Schrameck, Louis Serre.

(Déb. parl., Sénat, 1927, p. 844, Séance du 8 juillet).

Remarquons enfin cette particularité : si les onze autres commissions annuelles sont nommées au début de chaque session ordinaire, la Commission des Finances, est-il écrit dans l'article 15 du règlement in fine, est désignée « après la distribution de l'Exposé des motifs du Budget de chaque exercice et demeure en fonction jusqu'à la nomination de la Commission suivante ».

Afin d'avoir tout le temps nécessaire pour étudier le projet voté par la Chambre et de présenter au plus tôt et sans retard les résultats de son examen, la Commission Sénatoriale des Finances se met au travail officieusement bien avant le jour où elle est saisie officiellement du Budget. En fait, pressé par les circonstances, le Sénat remet principalement à cet organisme le soin de suppléer ainsi aux lacunes forcées résultant de son vote précipité.

Ses séances débutent dans les premiers jours de l'ouverture de la session extraordinaire. Elle étudie les budgets des dépenses au fur et à mesure de leur adoption par la Chambre. Cette marche parallèle lui permettra d'en terminer presque aussitôt qu'elle sera terminée par cette Assemblée et quand le projet de loi lui sera renvoyé elle sera encore à l'aise pour y porter calmement la dernière main.

Pour le Budget de 1928, elle commence ses travaux budgétaires le 16 Novembre et les achève le samedi 17 Décembre.

M. Henri Chéron est désigné comme Rapporteur général. Son rapport (Doc. Parl. n° 632), que nous analyserons plus loin dans ses grandes lignes, constitue un remarquable document budgétaire de haute portée financière.

23 rapporteurs spéciaux, chargés de présenter les budgets des dépenses, tant au sein de la Commission que devant le Sénat lui-même, sont nommés pour examiner les 36 subdivisions qui nécessitent une étude particulière. En voici l'énumération (les chiffres que nous indiquons entre parenthèses sont les numéros de classement de ces rapports parmi les documents parlementaires) :

Finances (653), M. Fernand Faure.

Services des Manufactures de l'Etat en Alsace-Lorraine (654), M. Henri Roy.

Monnaies et Médailles (655), M. Guillaume Chastenet.

Imprimerie Nationale (656), M. Genouvrier.

Justice : Services Judiciaires (657), M. H. Roy.

Justice : Services Pénitentiaires (658), M. H. Roy.

Légion d'Honneur (659), M. François Saint-Maur.

Affaires Etrangères (660), M. Reynald.

Intérieur (661), M. Pierre Marraud.

Guerre (662), M. Charles Dumont.

Marine (664), M. Raïberti.

Instruction Publique : 1^{re} section, Instruction publique (665),
M. Jean Philip.

Instruction Publique : 1^{re} section. Instruction Publique (665),
M. Chastenet.

Instruction Publique : 3^e Section, Enseignement technique
(667), M. Cuminal.

Ecole Centrale des Arts et Manufactures (668), M. Cuminal.

Commerce et Industrie : 1^{re} Section (669), M. Serré.

Commerce et Industrie : 2^e Section, Aéronautique (670), M. le
Général Hirschauer.

P. T. T. (670), M. Farjon.

Caisse Nationale d'Epargne (672), M. Farjon.

Travail (673), M. Louis Pasquet.

Colonies (674), M. Albert Lebrun.

Agriculture (676), M. Blaignan.

Travaux Publics : 1^{re} Section, Travaux Publics (677), M. Mi-
lan.

Travaux Publics : 2^e Section, Port pêches (678), M. Albert
Mahieu.

Travaux Publics : 3^e Section, Régions libérées (680), M. Pierre
Laval.

Travaux Publics : Chemins de fer (681), M. Jeanneney.

Travaux Publics : Mines et forces hydrauliques (682), M. Vic-
tor Peytral.

Caisse des Invalides de la Marine (679), M. Mahieu.

Pensions (683), M. Galiëf.

La plupart des observations d'ordre général que nous avons
faites lors de l'étude de la Commission des Finances de la Cham-
bre trouvent également leur application ici. Mais il est à remar-
quer cependant que les Sénateurs apportent dans l'examen bud-
gétaire moins d'intransigeance, plus de sagesse et surtout moins
de tendance à bouleverser le fond lui-même du projet qui leur
est soumis. D'ailleurs ils ne le peuvent pas et de ce fait ils res-
tent plus justement dans leur rôle de critiques sans empiéter sur
un domaine qui raisonnablement n'est pas le leur et sans s'arro-
ger les fonctions de réformateurs. Leur situation plus stable, un
collège électoral mieux expérimenté, surtout mieux instruit et

moins hétéroclite, les préservent des effets du suffrage universel et de préoccupations répétées tous les quatre ans.

Le 16 novembre, M. Henri Chéron expose et analyse le projet de Budget tel qu'il sort des délibérations de la Commission des Finances de la Chambre. Il montre avec quelle sévérité doivent être examinées les propositions de dépenses, si l'on veut maintenir l'équilibre budgétaire indispensable, rappelle-t-il, à la restauration financière.

Sur les conclusions de M. Laval, les crédits du budget des régions libérées sont affectés d'une réduction de plus de 7 millions.

Passant ensuite au Budget des Travaux publics, la Commission opère une série de diminutions de 24.600.000 francs. La plus importante consiste dans le rejet de l'augmentation de 21.800.000 francs votés par la Chambre pour les salaires des cantonniers. Ayant consenti de nombreuses augmentations en ce sens, les années précédentes, elle estime que, dans la situation financière du moment, elle ne peut admettre un relèvement combattu par le Gouvernement, surtout avant de connaître la répercussion exacte que, par voie d'assimilation, cette mesure aurait sur les finances départementales. Dès ce moment, le grand sujet de dissentiment entre les deux Assemblées prend corps et ne fera que s'accroître par la suite.

Le même jour, elle adopte, en outre, les divers chapitres du budget de la Marine marchande, sur lesquels elle effectue 145.000 francs de réductions.

Le 18, la Commission entend M. Tardieu, Ministre des Travaux Publics, notamment sur la question des cantonniers et sur le chapitre 56 bis du Budget de son Ministère, relatif à une « Indemnité compensatrice de 10 % aux agents et ouvriers des Chemins de fer d'Alsace et Lorraine (Loi du 3 août 1927) » (36 millions) et dont elle avait réservé l'examen au cours d'une séance précédente.

Après le départ du Ministre elle confirme ses décisions sur la majoration votée par la Chambre pour les cantonniers et décide de maintenir les crédits, salaires et matières, dans le même chapitre, tels qu'ils figuraient précédemment.

Sur la proposition de M. Caillaux, elle rejette le crédit de 36 millions du chapitre 56 bis, non pas dans le but de refuser aux cheminots les avantages qu'ils perçoivent alors, mais uniquement pour manifester son opinion contre le précédent, grave a

son avis, que des dépenses de cette nature soient supportées par le Budget de l'Etat, alors qu'aux termes de la convention de 1921, ces charges doivent être prélevées sur le fonds commun des réseaux.

Une longue discussion s'élève le 23 sur les mines et forces hydrauliques, au sujet de la production de l'azote à l'usine de Toulouse.

La Commission décide d'entendre sur cette importante question les Ministres de la Guerre et des Travaux Publics. Elle se propose également d'interroger les Ministres compétents sur l'utilisation des forces des marées.

L'examen des chapitres du Budget des services pénitentiaires donne lieu ensuite à un important débat sur la protection des mineurs, le contrôle des patronages et le fonctionnement de la loi sur la libération conditionnelle.

Le 3 décembre elle maintient notamment au chapitre 84 de l'Instruction Publique les crédits votés par la Chambre pour appliquer la gratuité de l'Enseignement secondaire à partir du 1^{er} octobre 1928 dans les collèges auxquels est annexé une école supérieure ou technique. Puis elle adopte, au Budget de l'Agriculture, les crédits alloués par l'autre Assemblée pour l'intensification de la production agricole et particulièrement l'électrification des campagnes, mais rejette ceux qui sont demandés pour les essais de gemmage en régie dans les forêts domaniales des Landes.

Le fait le plus caractéristique est la réduction de 126 millions effectuée (le 7 décembre), sur les crédits du Ministère de la guerre. En toute justice, il faut cependant reconnaître qu'aucune de ces modifications partielles ne porte atteinte aux nécessités de la Défense Nationale. Le but de la Commission est simplement de procéder à des économies et elle y parvient sur tous les points qui ne semblent pas présenter un caractère d'utilité essentielle. On peut ainsi dire qu'elle poursuit le plus possible le cantonnement des dépenses dans le cadre exclusif de leur nécessité. Tout ce qui lui semble inutile ou exagéré, à une époque surtout où la prudence et l'économie doivent être particulièrement recherchées, elle le retranche scrupuleusement tout en laissant aux crédits une certaine ampleur pour le bon fonctionnement des services. Il importe de subvenir aux besoins, mais sans prodigalité.

Le 9, M. Clémentel espère être saisi le samedi 10 décembre du Budget des dépenses entièrement voté par la Chambre. Déjà

les rapporteurs spéciaux se sont mis à l'œuvre et M. Chéron, Rapporteur Général, ne cesse de suivre tous les jours attentivement les débats au Palais-Bourbon.

L'exemple de l'année passée laisse entrevoir l'espoir d'une marche régulière dans les diverses opérations parlementaires : l'ensemble du budget de 1927 fut en effet adopté une première fois par la Chambre le jeudi 9 décembre 1926, le Rapport Général de M. Chéron distribué le lundi 13 et la discussion publique au Sénat ouverte le lendemain matin à 9 heures et demie. Elle se poursuivit matin et soir, jusqu'au vendredi 17 où l'ensemble fut voté à la séance du matin. La Chambre renvoya le projet le lendemain à 18 heures 30 avec quelques modifications. Après une courte navette entre le Luxembourg et le Palais-Bourbon, où des séances de nuit furent tenues, la loi fut définitivement votée le 19 décembre à 4 heures du matin.

Le même espoir est donc permis en 1927. Il ne sera pas déçu, malgré une navette un peu plus longue et cinq jours supplémentaires pour le vote du Budget.

Dans le Budget des pensions, le 10, la Commission supprime le crédit de 5 millions inscrit (chap. 23) pour accorder une indemnité de 100 francs aux anciens prisonniers de guerre. Son raisonnement est le suivant : elle estime, si intéressante que soit la cause des anciens prisonniers de guerre, qu'il n'existe aucune raison légitime de leur réserver un traitement de faveur au détriment des anciens combattants qui ne sont pas tombés aux mains de l'ennemi. De plus, le chiffre individuel serait notoirement dérisoire et ne servirait qu'à grever, sans utilité appréciable, un Budget déjà assez lourd.

Le mardi 13 décembre M. Raymond Poincaré dépose sur le bureau du Sénat le projet de loi adopté par la Chambre (le texte est mis en distribution le lendemain) (1).

(1) Le projet de loi est déposé sur le bureau du Sénat par décret du Président de la République :

« Le Président de la République Française,

« Décrète :

« Le projet de loi dont la teneur suit sera présenté au Sénat par le Président du Conseil, Ministre des Finances, chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion...

« Fait à Paris, le 11 décembre 1927 :

« GASTON DOUMERGUE.

« Pour le Président de la République :

« Le Président du Conseil, Ministre des Finances,

« R. POINCARÉ ».

Le même jour la Commission achève l'examen des dépenses. Le matin est spécialement réservé au chapitre 21 de l'Aéronautique et Transports aériens, concernant les primes et subventions à la navigation aérienne, afin d'entendre ultérieurement le Ministre du Commerce sur cette importante question. Celui-ci s'explique au début de la séance de l'après-midi. Les renseignements qu'il fournit conduisent à l'adoption du chapitre au chiffre de 115 millions, ce qui constitue une réduction indicative de 5 millions par rapport à celui de la Chambre. La Commission veut ainsi lui donner ce caractère : « Marquer la volonté du « Sénat d'assurer un contrôle plus étroit du Parlement sur « l'emploi du crédit affecté aux primes et subventions aux entreprises de navigation aérienne, d'être saisi d'un programme « et afin qu'aucune ligne ne soit créée sans une autorisation législative ».

Déjà ce jour-là les rapports particuliers sont presque achevés et leurs auteurs en font la mise au point en apportant les dernières retouches. De son côté, le Rapporteur Général, donnant l'exemple, a fort avancé son travail. L'ensemble sera imprimé et distribué aussitôt que possible et sans retard. Voici un résultat appréciable et louable de la conscience sénatoriale qui mérite d'être particulièrement signalé et mis en parallèle avec ceux de l'autre Assemblée. L'exactitude parlementaire est un fait tellement rare qu'il convient de ne jamais laisser passer inaperçus les heureux événements de ce genre.

L'examen proprement dit de la loi de Finances est abordé le 14 au matin. La Commission opère les principales disjonctions suivantes : celle de l'article 2 bis exonérant de la patente certains cochers et chauffeurs, et celle de l'article 3 dispensant de la taxe de première mutation certaines acquisitions d'exploitations rurales. Elle rejette, entre autres, l'article 2 ter, étendant le régime fiscal prévu en faveur des faïonniers et l'article 46, concernant l'attribution de l'indemnité de 100 francs aux prisonniers de guerre. Elle approuve l'article 16 bis, donnant aux Chambres d'agriculture le droit de se créer des ressources dans la limite d'un maximum de 10 centimes sur la propriété non bâtie, en spécifiant qu'il s'agit de la propriété affectée à une exploitation agricole ou horticole. Le texte gouvernemental est repris pour l'article 49 ter (Indemnités compensatrices aux fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine).

Enfin la Commission élargit les termes de l'article 67 bis

(prêts des Caisses de Crédit agricole aux syndicats des communes pour permettre les travaux de drainage, d'assainissement et de défense contre les eaux) et disjoint certains articles simplement dans le but de préparer un texte plus précis qui sera présenté au Sénat.

D'une manière générale, la Commission sénatoriale des Finances manifeste sa volonté de s'opposer aux exonérations fiscales qui portent atteinte au volume des recettes de l'Etat et sont contraires à une bonne doctrine budgétaire.

A l'issue de cette dernière journée, M. Henri Chéron présente le nouvel équilibre du Budget.

Recettes	42.504.403.976 francs
Dépenses	42.285.681.010 francs
Excédent	218.722.966 francs

La marge destinée à parer aux surprises éventuelles se trouve ainsi accrue dans une proportion appréciable de 166 millions en chiffres ronds.

Puis le Rapporteur Général annonce que son rapport sera distribué le samedi 17. Le même jour M. Poincaré sera entendu au sein de la Commission de sorte que la discussion du Budget pourra s'ouvrir dès le lundi devant le Sénat.

Ces prévisions loyalement faites doivent s'accomplir à la lettre.

Le samedi 17 décembre le Président du Conseil, Ministre des Finances expose son avis sur les décisions de la Commission. Il les approuve dans l'ensemble, demande quelques rétablissements de crédits et suggère simplement des modifications de détail. Interrogé sur l'indemnité des prisonniers de guerre, il écoute attentivement les raisons que lui expose M. Chéron et pour lesquelles la Commission est irréductible. De nombreuses questions lui sont posées sur les crédits ouverts par la Chambre en faveur des cantonniers et dans sa réponse il ne cache pas les répercussions fatales de cette disposition sur les Finances Départementales.

En terminant, M. Poincaré s'explique sur l'équilibre budgétaire et rappelle les principes qui le guident et vers lesquels doivent tendre tous les esprits. Il déclare que, par déférence pour la Chambre, devant laquelle doit s'engager au mois de janvier, un débat sur la situation financière, il désirerait ajour-

ner jusqu'à l'examen du prochain collectif les explications qu'il a l'intention de fournir au Sénat sur la même question.

La Haute Assemblée répondra à son appel et, dans la discussion générale qui aura lieu à sa place, au début même de l'examen budgétaire, seront développées simplement des remarques de portée générale certes, mais dont sera exclu le caractère d'un débat financier d'ensemble.

En résumé, la Commission sénatoriale a réalisé sur l'ensemble du projet qui lui était soumis 229.433.117 francs de réductions (Dépenses votées par la Chambre : 42.515.114.127 fr.) (crédits rectifiés par la Commission : 42.285.681.010 fr.). Les deux plus importantes diminutions ont trait, nous l'avons vu, aux salaires des cantonniers et aux crédits de la guerre, les autres se répartissent sur une série de faibles rectifications partielles.

Quant aux recettes, elles ont été spécialement corrigées de 80 millions dans la prévision du produit des droits de mutation à titre onéreux sur les immeubles et cela pour tenir compte des rentrées plus faibles enregistrées dans ce domaine au cours des onze premiers mois de 1927.

Finalement, et sous cette réserve, la Commission a accepté les mêmes prévisions de recettes que la Chambre, avec certaines retouches légères qui sont la conséquence des propositions qu'elle a faites sur les dépenses des budgets annexes ou dans la loi de finances et qui, toute balance faite, y compris les 80 millions de sous-évaluations, ne réduisent que de 63 millions le volume de voies et moyens fixé par la Chambre (Chambre : 42.567.853.176 francs. Commission : 42.504.403.976 francs).

Les recettes et les dépenses des budgets annexes sont dès à présent fixées à la somme de 4.945.292.476 francs. Le chiffre voté par la Chambre était de 4.978.465.006 francs. La réduction opérée s'élève donc à 33.172.530 francs.

Elle se répartit comme suit entre les différents budgets annexés :

Monnaies et médailles.....	3.716.500 francs
Légion d'Honneur.....	64.650 francs
Poudres.....	8.581.380 francs
P. T. T.....	20.750.000 francs
Caisse des Invalides de la Marine.....	60.000 francs
Total égal.....	33.172.530 francs

Notons que la pratique des dépôts en blanc ne perd pas non plus ses droits au Sénat. Tous les rapports, en effet, rapport général et rapports spéciaux, sont déposés sur le bureau sénatorial au début de la séance du 13 Décembre. Or, les conclusions de M. Henri Chéron sont mises à la disposition de l'Assemblée le samedi 17 seulement. Quant aux rapports particuliers, plusieurs sont distribués le 15, mais la plupart ne le sont que le 17, en même temps que le rapport général.

II. *Le rapport général présenté par M. Henry Chéron*

Imprimé sous le numéro 652 (1) et distribué le 17 Décembre, le Rapport Général de M. Henry Chéron constitue un remarquable exposé financier et un document très important de l'histoire budgétaire, surtout par la clarté habituelle à son auteur. Établi d'après de sages principes classiques, il contient de nombreuses idées et des conseils raisonnables, ce qui est déjà beaucoup, mais aussi des suggestions intéressantes et des constatations curieuses qu'il est impossible de ne pas apprécier à leur juste valeur.

L'exposé en est établi d'après le plan :

I. — Le Budget :

Projet du Gouvernement.

L'œuvre de la Chambre.

L'examen de la Commission sénatoriale des Finances.

Comment se décompose le budget de la France.

Le redressement.

II. — Les opérations de consolidation de la Dette.

III. — L'amortissement.

IV. — La Caisse autonome.

V. — Faut-il élargir l'amortissement ?

VI. — La Trésorerie en 1928.

VII. — Le Circuit monétaire.

VIII. — L'exécution du plan Dawes et les prestations en nature.

1) Organisation du service des prestations en nature.

2) Diverses sortes de prestations qui nous sont fournies par l'Allemagne.

3) Ressources dont le Trésor a bénéficié du fait des prestations en nature.

IX. — L'œuvre de la République depuis la guerre.

X. — La tâche n'est pas finie.

XI. — Pour terminer l'œuvre, sauvegardons les finances.

(1) Doc. parl., Sénat, 1927, p. 827 à 915.

Ce qui console surtout à la lecture de tels documents, c'est d'entendre un peu parler de la France, de voir des hommes s'occuper de leur pays d'une façon désintéressée, laissant de côté les querelles individualistes mesquines à une époque surtout de désorganisation nationale qui ne fait que s'accroître malheureusement sous la poussée de détracteurs de toutes sortes, d'arrivisme, d'esprit de parti, de haine et d'égoïsme. La France a trop tendance aujourd'hui à être, par les Français eux-mêmes, reléguée à l'état d'une configuration purement géographique et à servir de champ d'expérience aux tentatives les plus funestes à son existence. Qu'il nous soit permis de féliciter ceux qui pensent à elle, ceux qui s'attachent à lui conserver ses forces vitales et tentent de la préserver contre les errements d'un grand nombre. Mais il est triste de remarquer qu'aux heures de déséquilibre inconscient et de scepticisme dans lesquelles nous vivons, l'indifférence des hommes qui ont applaudi ces scrupuleux défenseurs de l'Economie Nationale les poussera un jour à les renverser peut-être pour ce fait qu'ils ont rendu des services. Heureusement qu'il leur restera toujours la satisfaction du devoir accompli et cette supériorité en vaut bien une autre.

Après avoir retracé la physionomie du projet gouvernemental en une simple analyse, émaillée de quelques appréciations dont la plus importante est la remarque de la sincérité des évaluations, principalement pour les produits basés sur la pénultième, le Rapporteur Général indique sommairement les diverses modifications apportées par la Chambre, puis passe à l'œuvre de la Commission.

« Elle a voulu, dit-il, ne rien négliger de ce qui dépendait d'elle pour faire aboutir en temps utile la loi de fixation des recettes et des dépenses de l'exercice 1928.

« Si, une fois de plus, dans sa résolution de collaborer loyalement avec le Gouvernement, pour éviter tout retard dans le vote du budget, elle n'a pas modifié les impôts qui servent de base à l'évaluation des recettes, ce n'est pas qu'elle ne persévère, pour certains de ces impôts, dans ses observations antérieures ».

La Commission, cependant, ne dissimule pas son désir de voir s'ouvrir l'ère des dégrèvements. Elle craint des conséquences funestes de l'état fiscal exagéré.

« Elle continue à redouter que l'augmentation considérable des impôts cédulaires établie par la loi du 3 août 1926 et

« qui a été en moyenne de 50 % par rapport aux taux antérieurs, ne puisse avoir, à la longue, sur certains éléments de la matière imposable de fâcheuse répercussion ».

Les nombreux droits, taxes et impôts auxquels est assujéti le détenteur de valeurs mobilières, commerciales ou industrielles, lui font dire notamment : « Que lui reste-t-il comme rémunération de l'effort d'épargne qu'il a fait et du risque qu'il a couru en confiant ses capitaux à une entreprise ? » sans compter les charges qui frappent les coupons eux-mêmes.

« Non seulement, ajoute-t-il, ces taux sont excessifs au-delà de toute mesure, mais ils consacrent entre les valeurs, par suite du jeu de la taxe de transmission, des inégalités choquantes. Ils risquent enfin de retirer à la production Nationale la collaboration indispensable de l'Épargne Française. Pendant ce temps à l'étranger, où les impôts en la matière sont infiniment plus modérés, les épargnants investissent dans les entreprises industrielles ou commerciales des capitaux qui, chez nous, se réservent. Il y a là un dommage certain pour l'activité économique de notre pays ».

Les immeubles subissent un sort analogue et les mutations dont ils sont l'objet, y compris également les fonds de commerce, sont enrayées par des droits nettement excessifs.

« Il est juste de tenir compte de ce que le mouvement des opérations immobilières, à la suite du redressement monétaire qui a mis un terme aux opérations spéculatives a subi une régression toute naturelle en 1927. Nous n'en persistons pas moins à croire que le taux actuel des droits de mutation est exagéré ».

Diminuer les charges fiscales paraît, de toute évidence, être la préoccupation inéluctable et vers laquelle doivent tendre sans retard les efforts du Gouvernement et du Parlement ; mais un tel remaniement ne peut s'effectuer à la légère. Une étude approfondie et sagement étudiée est avant tout à la base de toute réforme en ce sens. Pour agir sûrement, il faudra procéder calmement.

« Il nous paraît donc évident que, sans toucher au volume global des recettes nécessaires à l'équilibre budgétaire, il sera indispensable d'opérer des remaniements dans la fixation de certains taux et de certains tarifs d'impôts.

« Ces remaniements doivent procéder d'une étude attentive. A l'heure où nous sommes nous ne pouvions songer à re-

« tarder le vote du budget de 1928 ou à mettre en péril son
« équilibre. Nous vous proposons, sous les réserves expresses
« que nous venons une fois de plus de formuler, d'accepter
« les propositions du Gouvernement ».

« Celui-ci a, du moins, apporté une légère amélioration à
« la quotité de l'impôt sur les bénéfices agricoles... »

Pour ces motifs et pour un autre qu'il ne manque pas de formuler, la Commission s'est refusée à accepter certaines atténuations émanées de la Chambre.

« La Commission, ainsi que vous le verrez dans l'examen
« de la loi de Finances s'est prononcée contre un certain nombre d'exonérations fiscales qui avaient reçu l'assentiment
« de l'autre Assemblée. Nous nous élevons nettement contre
« la méthode qui consiste, même pour les motifs les plus légitimes, à encourager ces œuvres ou ces institutions, par
« voie de réduction des impôts. Si des encouragements sont
« reconnus nécessaires, ils doivent apparaître au budget des
« dépenses ».

Chaque chose à sa place : telle est sa prétention que personne ne peut trouver exagérée.

Puis M. Chéron signale une tendance habituelle à laquelle sont en proie les excédents budgétaires :

« Nous avons été frappés, d'autre part, d'un fait qui nous
« paraît contraire à la stabilité de la situation budgétaire actuelle.

« La loi du 7 août 1926 a réservé à la Caisse d'amortissement les excédents de recettes du budget général constatés en clôture d'exercice. Or, dès qu'apparaissent les plus-values, au cours même de l'année budgétaire, tous les groupements — et ils deviennent chaque jour plus nombreux —
« interviennent auprès du Parlement et du Gouvernement pour en bénéficier. Certes, ils font valoir les raisons les plus acceptables, mais dans cette course aux dépenses, que devient la stabilité budgétaire et que deviendront aussi les excédents de recettes réservés par la loi à la caisse autonome d'amortissement ?

« Il nous paraît d'autant plus nécessaire de présenter cette observation que des heures peuvent venir, où, par suite des fluctuations de l'activité économique, certaines recettes légitimement escomptées viendraient à s'affaiblir ».

Certes, les rentrées, dans l'ensemble, se soldent par des plus-values, mais il importe de ne pas se laisser éblouir. Il est indispensable de « suivre avec la plus scrupuleuse attention le mouvement de la matière imposable et il serait très imprudent d'es-

compter indéfiniment des plus-values qui peuvent ne pas se manifester ».

Il poursuit en ces termes :

« C'est l'intérêt de tous de ne pas troubler, par des demandes d'augmentations de dépenses l'équilibre budgétaire et nous nous permettrons d'ajouter que c'est le devoir du Gouvernement de ne pas l'ébranler par des promesses trop hâtivement faites et que le Parlement a ensuite toutes les difficultés à ne pas réaliser ».

Suit la présentation des réductions opérées par la Commission sur l'ensemble des dépenses : 229.433.177 francs.

« Nous aurions voulu, ajoute-t-il que ce chiffre fut plus considérable. Mais il va sans dire qu'à force de contrôler les départements ministériels, on arrive à limiter le champ des économies compatibles avec la bonne marche des services. Ce n'est qu'une simplification générale de l'Administration Française qui pourrait amener, dans le chiffre des dépenses publiques, des réductions plus considérables ».

Cette façon de voir semble d'ailleurs assez juste. On devra suivre depuis longtemps ce conseil :

S'arrêtant à la question des cantonniers, il résume les raisons qui ont déterminé la Commission à prendre la décision du rejet des crédits votés par la Chambre.

« Ainsi que vous l'expliquera, dans son rapport, notre distingué collègue, M. Milan, votre commission a rétabli la nomenclature précédente, parce qu'elle se refuse nettement à donner aux cantonniers la qualité de fonctionnaires.

« D'autre part, elle n'a pas cru devoir accueillir le crédit proposé. Elle voit les plus sérieux inconvénients à ce que les agents des services publics aient leurs salaires augmentés en dehors de l'initiative gouvernementale. Elle ne saurait en outre oublier la répercussion qu'ont de pareilles mesures sur les finances départementales. Dans chaque Département, en effet, les cantonniers du service vicinal réclament la même situation que les cantonniers des ponts et chaussées. Il faut évaluer à plus de 200 millions la répercussion qu'aurait sur les budgets départementaux, l'augmentation de salaires votée par la Chambre en faveur des cantonniers de l'Etat. A l'heure où les Conseils généraux ont tant de peine à équilibrer leurs budgets, où les dépenses les sollicitent de toutes parts, pour l'entretien de leurs chemins de fer d'intérêt local, pour l'application des lois d'assistance, est-il sage, est-il raisonnable de leur imposer, par une voie indirecte, ce nouveau fardeau ? Votre commission ne

« l'a pas cru. Si intéressants que soient les braves ouvriers
« de la route que sont les cantonniers, elle s'en est tenue aux
« améliorations déjà réalisées en leur faveur ».

Après avoir formulé quelques observations relatives à la façon dont sont calculés les traitements et insisté sur les évaluations sur la base du « traitement moyen », le Rapporteur Général critique la présentation des chapitres d'indemnités. Son but est évidemment de parfaire la spécialité des crédits et d'éviter le mélange de ceux qui sont notoirement incompatibles, procédé entraînant de nombreux abus :

« Pour la plupart de ces chapitres, il est vrai, dit-il, il est
« est prévu, comme il convient, des articles distincts pour les
« indemnités permanentes, telles qu'indemnités de résidence,
« indemnités de chaussures, etc... Et pour les allocations
« éventuelles : indemnités pour travaux extraordinaires, frais
« de missions et de déplacements, etc... Mais parfois, ces in-
« demnités et allocations, de nature essentiellement différente
« sont bloquées dans un même article, de telle sorte qu'il est
« loisible aux administrations d'utiliser les disponibles qui
« ressortissent sur les crédits affectés aux indemnités perma-
« nentes pour grossir la dotation des allocations éventuelles,
« telles que les heures supplémentaires et travaux extraordi-
« naires. C'est tout à fait inadmissible.

« Nous demandons, que, désormais, il soit prévu, dans les
« chapitres d'indemnités, des articles distincts pour les in-
« demnités permanentes d'une part, et les allocations éven-
« tuelles d'autre part, et qu'il soit interdit aux administrations
« d'affecter les disponibles constatés sur les crédits évaluatifs
« afférents aux indemnités permanentes à l'attribution d'al-
« locations éventuelles au delà des crédits limitatifs accordés
« pour cet objet.

« Nous avons constaté, enfin, que contrairement à l'article
« 9 du décret du 31 mai 1862, sur la comptabilité publique,
« certaines dépenses de traitements sont confondues avec des
« dépenses de matériel.

« Nous demandons qu'à l'avenir, dans ces chapitres, les
« dépenses de traitement figurent à un article distinct ».

Le second chapitre du Rapport Général : « Comment se dé-
compose le Budget de la France » est particulièrement intéres-
sant pour le contribuable. Très instructif, par son côté analyti-
que, il mérite, croyons-nous, d'être cité intégralement :

« Nous nous trouvons finalement par le fait des votes de
« la Chambre et des propositions de la Commission sénato-
« riale des Finances, en présence d'un budget de plus de

« 42 milliards ; si on y ajoute six milliards environ qui re-
« présentent les impôts dont le produit est affecté à la Caisse
« autonome d'amortissement par la loi constitutionnelle du
« 10 août 1926, ce sont en réalité 48 milliards que les contri-
« buables apporteront sous diverses formes au Trésor en
« 1928, sans compter les impôts des Départements et des Com-
« munes.

« Pour ne parler aujourd'hui que du budget de l'Etat et
« de la Caisse autonome, comment se répartissent ces 48 mil-
« liards ?

« En chiffres ronds la répartition est la suivante : (1)

« 15 milliards pour les charges de la dette proprement dite.

« 5 milliards 200 millions pour les opérations réalisées par
« la Caisse d'amortissement (Service des intérêts et amortis-
« sement).

« 7 milliards et demi pour la dette viagère, comprenant
« près de 5 milliards pour les pensions aux victimes de la
« guerre.

« 500 millions pour soins et avances aux mêmes victimes.

« 8 milliards pour le personnel civil et militaire de l'Etat.

« Ce chiffre ne comprend pas le personnel des chemins de fer
« de l'Etat et des chemins de fer d'Alsace et Lorraine.

« 7 milliards 600 millions de dépenses militaires (Guerre,
« Marine et colonies) autres que celles du personnel de car-
« rière.

« 73 millions pour les pouvoirs publics, Président de la
« République, Chambre, Sénat).

« 4 milliards 800 millions pour les Dépenses Civiles, dont
« 340 millions pour les travaux neufs.

« 900 millions pour l'assistance et la Prévoyance sociales et
« 28 millions pour les dépenses internationales.

« Ainsi sur 100 francs d'impôts que paye un Français à
« l'Etat, il y a 41 fr. 50 pour la Dette Publique et l'Amortis-
« sement, 16 fr. 44 pour les pensions d'ancienneté, les pen-
« sions de guerre et les soins aux victimes de la Guerre, 16
« francs 44 pour les personnels civils et militaires de l'Etat ;
« 15 fr. 61 pour les dépenses de la Défense Nationale ; 15 cen-
« times pour les pouvoirs publics, 9 fr. 86 pour les travaux
« neufs ; 1 fr. 85 pour l'assistance et la Prévoyance sociales
« et 6 centimes pour les dépenses internationales.

« Nous ne comprenons pas dans ces chiffres les dépenses de
« matériel des budgets annexes, telles que celles des P. T. T.

« Il faut savoir se mettre en face de la vérité. La guerre
« nous a légué des charges accablantes. Pour y faire honneur,
« pour respecter la signature de l'Etat, pour payer aux victi-
« mes de la guerre la dette sacrée que la Nation a contractée

(1) Doc. parl., Sénat, 1927, p. 830.

« envers elles, pour reconstituer les régions dévastées, pour
« assurer la sécurité du pays, nous sommes forcés de réduire
« à la portion congrue, dans cet énorme budget, les dépen-
« ses de solidarité sociale et l'outillage de nation. Comment
« n'apercevrait-on pas les problèmes redoutables que posent
« des pareils chiffres et la nécessité d'amortir notre dette
« écrasante pour dégager l'avenir et pour libérer la produc-
« tion nationale de la très lourde hypothèque qui pèse sur
« elle ? »

M. Chéron entreprend ensuite l'étude du redressement de nos finances. Il en analyse les éléments, constate les heureux effets de la politique financière suivie dans ce but, donne un aperçu des situations extrêmes et enregistre les résultats obtenus. Nous avons extrait de son exposé les données les plus caractéristiques et nous allons les rapporter ici. Cette page d'histoire écrite par le Gouvernement et un Parlement d'Union Nationale, à un stade où les luttes internationales se cantonnent heureusement sur le terrain économico-financier est digne d'un rappel et nul ne doit se désintéresser d'une victoire qui est venue s'ajouter à une autre plus glorieuse, sans doute, mais qui n'a pas été obtenue sans exiger du pays des sacrifices qui, eux seuls, suffiraient à justifier sa nécessité.

Le 24 Juillet 1926, la marge disponible du Trésor à la Banque de France était réduite à un million de francs. Nous l'avons déjà indiqué au début de notre étude. Malgré cela, il fallait alors faire face à des échéances énormes. Après une longue série d'efforts, le 1^{er} Novembre 1927, la même marge disponible atteignait presque 6 milliards. Les encaisses du Trésor à l'Etranger sont reconstituées. La Caisse Autonome poursuit scrupuleusement sa tâche et un point de son important programme vise particulièrement la disparition des Bons à très court terme dont les échéances doivent commencer le 1^{er} Janvier 1929. On ne sait encore comment elle fera face à ces charges, mais dès lors, elle couvre la plus grande partie des remboursements des bons à un an au moyen de l'émission des bons à deux ans. Pour le surplus, elle dispose :

1° De ses réserves en compte courant à la Banque de France et de sa provision de 1.200 millions au Trésor.

2° De ses recouvrements mensuels d'impôts (droits de première mutation, droits de succession):

3° De la différence entre le produit net du monopole des tabacs et les intérêts à payer sur les émissions des bons à deux ans.

D'autre part, le plafond des Bons de la Défense Nationale fixé à 49 milliards lors de la création de la Caisse a été abaissé à 46 au début de 1927 (48.700 millions exactement en tenant compte de la marge de 6 % autorisée, et « on doit envisager, indique le « rapporteur général, un nouvel abaissement de 8 milliards environ correspondant au montant des bons admis en souscription des rentes et obligations 6 % 1927 ».

La livre est stabilisée en fait : on n'attend plus que la stabilisation en droit. Le Trésor a constitué une importante encaisse de devises et les réserves considérables de la Banque de France lui permettent d'exercer le contrôle sur le marché des changes. Enfin, dans les Caisses d'Epargne les dépôts excèdent les retraits :

Tel est le résultat. Il est inespéré peut-être, mais il est. On ne peut que s'en réjouir, et conclut M. Chéron : « Il faudrait manquer à tous les devoirs de l'impartialité pour ne pas souligner « l'importance de ce redressement qui fait si grand honneur à « la vitalité de notre pays ».

Quant aux opérations de consolidation de la dette elles se sont poursuivies normalement. Malgré le chiffre global qui semblerait indiquer aucun progrès sur ce point — bien au contraire, — on peut cependant dire, en toute équité, qu'en réalité la dette publique a subi du 31 juillet 1926 au 30 septembre 1927 une réduction de 4.509 millions.

« Mais pour ne pas provoquer d'inutiles contradictions, dit-il, « mettons les choses au pire » et on arrive à une balance de réductions et d'augmentations.

« En réalité la dette ne s'est point accrue dans son ensemble du fait des opérations de consolidations pratiquées. Elle « s'est, en revanche, transformée au profit du crédit public, « débarrassée des échéances quotidiennes et, pour une large « part, des échéances massives, et aussi au profit de la Trésorerie, dont l'assainissement est indiscutable.

« ...C'est parce que le Trésor et la Caisse autonome ont « constitué des réserves indispensables à l'assainissement de « la situation financière que la dette n'a pas été réduite davantage, dans son ensemble. En réalité, les opérations pratiquées peuvent à notre avis, se résumer comme suit : amortissement sur la dette extérieure commerciale, novation « d'une partie de la dette intérieure pour supprimer les échéances massives et les échéances à vue ; différence insignifiante sur l'ensemble ; constitution de réserves supérieures « à l'accroissement résultant des consolidations, réserves qui

« permettent au Trésor et à la Caisse autonome d'être prêts
« à tout instant à faire face à leurs engagements.

« Ces résultats n'ont, d'ailleurs, rien de suprenant.

« Le budget étant en équilibre, ainsi que les recettes et les
« dépenses imputables sur le plan Dawes, le Trésor, d'autre
« part, n'ayant plus à alimenter de comptes spéciaux, toute
« ressource d'emprunt ne peut être que mise en réserve ou
« affectée au remboursement des avances de la Banque de
« France et des autres dettes de l'Etat. Or, le Trésor et la Cais-
« se Autonome ont bénéficié, depuis le 1^{er} juillet 1926 de
« ressources extraordinaires qui n'avaient point à servir au
« règlement des dépenses publiques (Dépenses intégralement
« couvertes par les recettes budgétaires) ».

Parmi ces ressources extraordinaires, on peut citer : les dé-
pôts en comptes courants, les excédents d'émissions de Bons de
la Défense Nationale (au profit du Trésor en août et septembre
1926, au profit de la Caisse autonome depuis cette date), les re-
cettes fiscales de la Caisse, la part des recettes du plan Dawes
affectées au remboursement des dettes extérieures, etc... Toutes
ces ressources ont été utilisées à des remboursements de dettes ou
ont servi à constituer les réserves. « La dette ne pouvait donc
pas s'accroître ».

Tout ce raisonnement est accompagné de chiffres et de tableaux
comparatifs qui le corroborent et, qui plus est, constituent
d'intéressants renseignements.

« Les chiffres sont suffisamment éloquents par eux mêmes,
« remarque M. le Rapporteur, pour que nous ne les accompa-
« gnons point de commentaires. *Il y a là une œuvre d'assai-*
« *nissement considérable qu'il serait injuste de ne pas enre-*
« *gistrer* ».

L'amortissement de notre dette publique est opéré par le
moyen de fonds provenant de trois sources différentes : les cré-
dits budgétaires, les produits du plan Dawes et les ressources
fiscales de la Caisse d'amortissement.

Après avoir analysé les deux premiers éléments, M. Chéron
fait cette observation :

« L'amortissement à la charge de la Caisse autonome a été
« simplement différé pour permettre à la Caisse de se créer
« un fonds de roulement pendant la période de transforma-
« tion des Bons de la Défense Nationale à courte échéance en
« Bons de plus longue durée ».

Quant à la charge d'amortissement des dettes extérieures, elle incombe encore à l'Allemagne au titre des réparations.

Pour donner une idée de l'ampleur de l'amortissement pour 1928, nous nous bornons à relater les chiffres qui figurent au rapport :

Amortissement à imputer sur le plan Dawes pour 1928	2.425 millions
Amortissement budgétaire	2.334 millions
Amortissement à la charge de la Caisse	2.834 millions

Retraçant le rôle de la Caisse d'amortissement, le Rapporteur Général donne tout d'abord la situation de cet organisme au 1^{er} décembre 1927.

Solde créditeur à la Banque de France	6.762 millions
Provision au Trésor	1.200 millions

Et cela en face d'un chiffre de Bons de la Défense Nationale en circulation s'élevant à 43.357 millions.

Puis il étudie brièvement le mouvement des bons, leur diminution prochaine, le rythme des remboursements et le fonctionnement de la Caisse.

On avait critiqué la gestion des administrateurs, mais « nous estimons, dit-il, en ce qui nous concerne, que les administrateurs de la Caisse ne méritent que des éloges pour leur gestion ».

Faut-il élargir l'amortissement ? A cette question, il répond par de nombreuses suggestions. Mais il s'empresse de remarquer : « Ce sont là de simples renseignements que nous donnons à titre personnel, sans engager le moins du monde sur cette question la Commission des Finances. Ceux que le problème intéressent auront trouvé ici les chiffres nécessaires ». Pour cette même raison, nous pensons utile de rapporter l'esprit de cet exposé :

Ecartant de ses calculs :

1^o La dette extérieure politique (au règlement réservé et probablement par annuités) ;

2^o La dette extérieure commerciale (qui s'éteindra toute seule par les amortissements contractuels) ;

3^o La dette intérieure et extérieure des chemins de fer de l'Etat et d'Alsace-Lorraine (à la charge des réseaux, amortissement et intérêts compris dans un délai de 50 années) ;

4^o La dette flottante (qui le sera par les soins de la Caisse autonome en 50 ans. Remboursements prévus. Avances de la Banque de France) ;

5° La dette intérieure amortissable (qui le sera d'elle-même par le jeu de l'amortissement prévu dans les contrats) ;

6° Enfin, la dette viagère (qui s'annulera d'elle-même).

Il confine son étude exclusivement :

1° A la dette intérieure perpétuelle	101.741 millions
2° A la dette à moyen et court termes à échéances massives	26.159 millions
Ensemble	127.900 millions

Et observe :

« Pour résoudre la question avec une précision absolue, il
« conviendrait évidemment de tenir compte du taux de l'in-
« térêt afférent à chacun des types de rentes ou de valeurs du
« Trésor considérées, des dates prévues pour la convertibilité.
« Mais on obtiendra une approximation qui semble suffisan-
« te en simplifiant le problème, en se plaçant dans l'hypothèse
« se où le taux de l'ensemble des rentes perpétuelles ainsi que
« celui des valeurs du Trésor et des bons du Crédit National
« se trouverait fixé à 5 %.

« Dans l'hypothèse considérée, un calcul fort simple per-
« met de fixer à environ 610 millions de francs l'annuité
« cherchée. En conséquence et indépendamment de la dimi-
« nution des charges budgétaires à provenir de l'amortis-
« sement contractuel, il suffirait d'accroître les charges ac-
« tuelles d'une somme de 610 millions de francs pour amor-
« tir toute la dette intérieure en 50 années.

« Si l'on rapporte l'annuité supplémentaire ainsi détermi-
« née à la charge prévue au budget de 1928 pour la dette
« publique, soit 21.055 millions, on constate qu'elle ne cor-
« respond qu'à une fraction inférieure aux 3/100 de l'an-
« nuité budgétaire actuelle ».

Comme il est d'usage dans chaque rapport général, un chapitre est consacré à la Trésorerie que termine cette conclusion :
« Le fonctionnement de la Trésorerie n'est point de nature à nous donner des préoccupations pour l'exercice 1928 ».

Suit un développement sur le « circuit monétaire » pratiqué à dater du 23 Décembre 1926 et maintes fois décrit : « D'une part, achat par la Banque de France de quantités relativement considérables de devises et création de francs à concurrence de la contre-valeur des dites devises ; d'autre part, reflux de ces francs ou crédits en francs vers les Caisses du Trésor et de la Caisse autonome, puis reversement de ces francs à la Banque de France, soit par le Trésor en atténuation des avances à

l'Etat, soit par la « Caisse autonome à son compte courant à l'Institut d'Emission ». C'est à partir de cette époque que la Banque de France a pris en main le marché des changes, domaine auparavant réservé du Trésor. Le but de l'opération vise tant la reconstitution des encaisses que l'enraiment de la spéculation à la hausse du franc, mais aussi le dégonflement des comptes courants au Trésor qu'il importe par-dessus tout de décongestionner.

Après cela, M. Chéron s'étend longuement (4 pages d'*Officiel* (834 à 838) sur l'importante question, aujourd'hui historique, de l'exécution du plan Dawes et des réparations. Son exposé scientifique, très complet, abonde d'observations de toutes natures sur les prestations en nature.

Ayant situé le problème par des considérations préliminaires (historique, état des versements à effectuer par l'Allemagne et ses correctifs, les prélèvements, les parts affectées aux nations bénéficiaires), il en entreprend l'étude proprement dite en trois intéressants paragraphes :

I. Organisation du service des prestations en nature ;

II. Les diverses sortes de prestations ;

III. Ressources dont le Trésor a bénéficié du fait des prestations en nature.

Rappelons que les prestations en nature étaient de quatre sortes :

Prestations aux sinistrés ;

Livraison de charbon ;

Prestations d'approvisionnements ;

Prestations d'outillages.

Du 1^{er} Septembre 1924 (date de la mise en application du plan Dawes) au 31 Août 1927, M. Gilbert Parker, Agent Général des paiements (1) a payé pour la France en contre-partie des prestations en nature fournies par l'Allemagne une « somme totale de 1.073.500.000 marks cr » décomposée ainsi :

Charbons et sous produits	642,5
Engrais	115,3
Matières colorantes	10,2
Livraisons diverses	305,5
	1.073,5

(1) En remplacement de M. Owen D. Young.

Ce qui représente au cours du jour une somme de 6,676 millions de francs.

Il est curieux de constater d'autre part que d'après les écritures de l'agent comptable des versements de l'Allemagne au Ministère des Finances (agent qui centralisait dans ses écritures les produits provenant de l'exécution du plan), les sommes qui ont été versées en contre-partie au Trésor par les acquéreurs Français de ces mêmes prestations forment seulement un total de 4.118.600.000 francs.

En réalité la comparaison des deux sommes est presque impossible à faire.

Et le rapporteur général tire de son étude les conclusions suivantes :

1° Depuis septembre 1924, la France a reçu régulièrement de l'Allemagne les prestations prévues par le plan Dawes.

2° La perte subie par le Trésor sur les prestations en nature, très sensible au début, s'atténue dans les plus larges proportions et tend même à disparaître sur les articles les plus importants (le charbon par exemple) mais subsiste encore sur certains produits.

3° le marché Français a été en mesure d'absorber les prestations en nature qui représentent plus des 2/3 des versements allemands (exactement 69,4) sans qu'il en soit résulté des dommages sérieux pour notre économie nationale :

4° Enfin, étant donné l'accroissement de l'annuité Dawes, en 1928 et les années suivantes, il convient de préparer toutes mesures utiles afin d'absorber la part de cette annuité consistant dans les prestations en nature.

Au 31 août 1927, la troisième annuité se trouve intégralement utilisée. En sera-t-il de même pour la quatrième, celle de 1928? Elle semble, cependant, estimer-t-il, d'un emploi facile et probable, surtout dans l'exécution de grands travaux métropolitains et coloniaux, avec emploi au besoin, de main-d'œuvre allemande. Dans ce but il se livre à l'examen d'un programme de grands travaux d'outillage (voies ferrées, ports maritimes).

« En définitive, ajoute-t-il, le Gouvernement, ainsi que le
« Sénat l'avait demandé, se préoccupe de l'utilisation la plus
« rationnelle de la part française des annuités Dawes. Les
« grands travaux susceptibles d'être entrepris en exécution des
« accords intervenus se traduisent d'ailleurs dans la loi de

« finances, par des autorisations considérables. On sait que la
« loi du 9 décembre 1927 a posé, pour faciliter l'utilisation
« des dites prestations, le principe du remboursement par
« annuités au Trésor.

« On tient compte de la règle que le Sénat a rappelé dès
« le premier jour qu'aucun service public ne pourra utiliser
« directement ou indirectement les prestations sans une ins-
« cription régulière des crédits d'engagements et des crédits
« de paiements ».

Enfin la conclusion de cette étude si instructive tient en ces quelques lignes, résumant clairement la pensée de leur auteur :

« Evidemment, on se heurtera toujours en matière de pres-
« tations en nature à l'argument de la concurrence à l'In-
« dustrie Française. Mais c'est l'intérêt de la Nation tout en-
« tière que d'utiliser les ressources du plan Dawes. L'exécu-
« tion des accords intervenus doit se traduire par une colla-
« boration des industries des deux pays intéressés. Enfin, ou-
« tre que les ressources du plan Dawes constituent pour nous
« le remboursement partiel de notre créance sur l'Allemagne,
« elles vous permettront d'accélérer et d'entreprendre de
« grands travaux. Sans elles, dans l'état de nos finances qui
« ont fait, hélas ! l'avance de la dette allemande, ces tra-
« vaux, comme nous l'avons vu plus haut en faisant la dé-
« composition du budget, seraient présentement impossibles ».

Cette étude claire et complète, très utile en 1927 n'a plus au-
jourd'hui qu'un intérêt purement historique puisqu'après une
série de conférences, la dernière tenue à la Haye en fin de 1929,
un nouveau plan de réparations, le plan Young, a définitive-
ment remplacé le premier. Mais elle n'en a pas moins le mérite
de montrer les rapports étroits des prestations réparatrices avec
l'économie budgétaire.

Retraçant ensuite l'œuvre de la République depuis la guerre,
M. Chéron donne un instructif aperçu sur l'effectif des fonc-
tionnaires.

En 1914 : les fonctionnaires titulaires, militaires de carrière,
auxiliaires, ouvriers atteignaient le nombre de 617.750 et tou-
chaient des émoluments s'élevant bloqués à 1.358 millions.

En 1927 : Leur nombre, y compris les 28.462 d'Alsace et de
Lorraine, s'est élevé à 701.171 avec un total d'émoluments de
près de 8 milliards.

Nous n'insistons pas sur ces chiffres.

Puis il passe à d'autres questions plus intéressantes par leurs

résultats heureux : les Budgets en recettes, la balance commerciale en excédent (les 10 premiers mois de 1927 accusent un excédent d'exportation de 2.528 millions de francs) (cette situation n'est malheureusement plus exacte aujourd'hui ; au contraire), etc...

« Voilà, ajoute-t-il, la tâche réalisée depuis la guerre. Il est « juste, au lieu d'opposer l'action des uns à celle des autres, « de considérer les faits dans leur ensemble ».

Constater l'œuvre accomplie depuis la guerre, c'est faire uniquement œuvre de la plus élémentaire justice: Mais « *La tâche n'est pas finie* ».

« Dans le tourment quotidien des difficultés qui accompagnent le redressement économique et financier, nous avons « trop perdu de vue, peut-être, la lutte nécessaire contre « les fléaux sociaux. Le taudis, les maladies évitables, les misères physiques et morales ».

Par de nombreux chiffres il fait l'état comparatif de l'accroissement de notre population avec celle de divers pays et donne la situation de la mortalité infantile, contre laquelle de nombreux efforts ont été faits. Un péril redoutable subsiste : la tuberculose (64.000 décès par an, plus de 7 à l'heure) « *Toutes les neuf minutes, il meurt en France une personne de la Tuberculose* ». Il est impossible de tolérer plus longtemps un pareil état de choses, d'autant plus qu'on peut beaucoup à cet égard. La solution, il l'envisage surtout dans la lutte contre le taudis, grand pourvoyeur du mal, par l'institution de logements pour familles nombreuses : « C'est la sauvegarde même de la Nation qui est en jeu » :

« Il y a d'ailleurs, dans cet ordre d'idées, des mesures qui « pourraient être prises et qui ne coûteraient rien au budget : « faire connaître à la Nation le péril qui la menace, orienter « l'enseignement vers la beauté et la noblesse du foyer, témoigner du respect et de la reconnaissance aux familles nombreuses, lutter contre l'immoralité sous toutes ses formes, « immoralité de la rue, licence des spectacles, pornographie « d'une certaine littérature qui s'affiche avec une audace « inouïe ».

De plus, il estime nécessaire d'augmenter encore les efforts pour l'enseignement public, en face du récent pourcentage des recrues illettrées (27 %) dans certains régiments: La mise au

point de l'outillage, son amélioration et son développement sont également de première utilité.

« Enfin quels que soient les nobles efforts de la France
« pour la paix, n'est-elle pas tenue de prendre par une orga-
« nisation meilleure de nos armées de terre et de mer, toutes
« les précautions nécessaires à sa sécurité ?

« Pour terminer l'œuvre, sauvegardons nos finances.

« On dira : Il est impossible de tout faire à la fois. C'est
« vrai, mais il faut du moins voir les questions dans leur en-
« semble, pour les sérier, pour agir avec méthode, pour faire
« une judicieuse répartition des ressources de l'Etat. On ne
« peut gouverner utilement un pays qu'avec des idées généra-
« les et un programme qui en consacre peu à peu la réali-
« sation.

« Cependant, n'oublions pas qu'à la base de tout program-
« me, il y a la stabilité des finances. Sans elle, sans l'équili-
« bre sincère du budget, sans l'aisance de la Trésorerie, sans
« la garantie essentielle d'une monnaie saine, il est impos-
« sible de rien entreprendre.

« L'équilibre du budget repose lui-même sur la stabilité des
« recettes et ces recettes ne peuvent se maintenir que dans un
« pays prospère assuré de la sécurité du lendemain.

« Par conséquent, tous nos efforts doivent tendre à stimu-
« ler l'activité économique, créatrice de richesses, à plus for-
« te raison, ne devons-nous rien faire qui puisse l'entraver.

« Enfin, en présence des problèmes si difficiles et si com-
« plexes qui se posent devant nous, m'est-il permis de former
« le vœu que l'Union des intelligences et des volontés, qui
« nous a permis de triompher des périls plus redoutables se
« maintienne pour achever l'œuvre entreprise ? Ceux-là seuls
« qui ignoreraient le labeur accompli depuis la guerre et qui
« méconnaîtraient l'esprit de résolution de notre grand pays,
« auquel ses qualités de clairvoyance et d'énergie ont permis
« les plus étonnants redressements, pourraient désespérer de
« l'avenir ».

Voici pour l'exposé du rapport général. A la suite figurent les développements nécessaires ou utiles classés suivant les rubriques habituelles : Ce sont tour à tour :

1° L'examen des modifications apportées aux divers Bud-
gets par la Commission des Finances du Sénat. L'ensemble oc-
cupe 13 pages au *Journal Officiel* (pages 839 à 852).

2° Le texte du projet de loi, tel qu'il sort des délibérations de
la Commission (p. 852 à 860). Observons que les articles de la
loi de Finances sont numérotés à ce moment de 1 à 123.

3° L'examen proprement dit des articles de la loi, opéré d'une façon similaire à celui qui en est fait dans les documents déjà analysés (p. 860 à 890):

4° La comparaison du texte voté par la Chambre des Députés avec le texte proposé par la Commission Sénatoriale des Finances. Cette étude est divisée en deux colonnes, d'un côté à gauche le texte de la Chambre, à droite celui de la Commission. Les modifications sont accompagnées d'une notice explicative et justificative.

Figurent aussi un certain nombre d'annexes, rédigées dans le même ordre d'idées que les annexes habituelles, mais qui ne sont pas rapportées au *Journal Officiel*.

(Notons ce détail que le rapport est imprimé par les soins du Sénat lui-même en volumes revêtus d'une couverture blanche et du format 26 1/2-21):

CHAPITRE II

La Discussion proprement dite

Ayant délégué en grande partie ses pouvoirs de contrôle budgétaire à sa Commission des Finances afin d'alléger la discussion et la rendre plus brève, le Sénat n'effectue, en réalité, que la vérification rapide des solutions que cet organisme lui soumet. Certes, il n'abdique pas ses droits, mais comme les circonstances le forcent à les exercer dans un délai malheureusement trop court, il est bien obligé de recourir à ce procédé, s'il veut mener à bien le rôle qui lui échoit. Il fait confiance à sa Commission et l'on peut dire que celle-ci, en retour, ne déçoit nullement les espoirs que l'Assemblée fonde sur elle. Il sait aussi que ces juges d'instruction budgétaires agiront sagement, dans son esprit même, et lui soumettront un travail d'ensemble scrupuleusement établi et clairement exposé. D'ailleurs, cette solution est la meilleure par le temps qui court ou plutôt, pourrait-on dire, « qui dégringole », selon l'expression chère à Barbey d'Aurevilly.

Quatre jours et sept séances vont suffire au Sénat pour examiner le Budget de 1928. Cette rapidité est tout de même un exemple et cet exemple se renouvelle chaque année.

Accomplissant uniquement son œuvre de jour, il évite les séances de nuit où, comme le dit fort justement M. Doumer, son président, le 15 Décembre, « le travail ne s'exécute pas dans de bonnes conditions » (1).

Les débats s'ouvrent par une discussion générale, réduite évidemment au minimum, au consentement de tous et sur le vœu et la demande du Président du Conseil.

Les choses se passent donc dans l'ordre normal. Seuls prennent la parole, nous l'avons indiqué déjà plus haut, M. Chéron pour exposer les travaux de la Commission et quelques sénateurs.

(1) *J. Off.*, Déb. parl., Sénat, 1927, p. 1285.

teurs qui limitent leurs interventions à de simples observations générales de courte durée.

La résolution de célérité est tellement évidente et si unanime que certains parlementaires ont peur de voir supprimer les discussions générales partielles d'usage au début de chaque département budgétaire. M. Massabuau, entre autres, le 15 Décembre, exprime son désir sous cette forme interrogative : « Il est bien entendu qu'avant tous les budgets, il y aura une discussion générale ». Et M. Doumer de lui répondre : « Il y aura réglementairement une discussion générale que nous tâcherons d'abréger » (1). C'est dire assez que la Haute Assemblée tient à ne pas s'écarter de la règle, l'appliquer strictement, mais néanmoins éviter les abus et les longueurs inutiles.

Les opérations se dérouleront dans l'ordre suivant :

		Discussion générale.
		Justice.
		Ecole Centrale des Arts et Manufactures.
		Légion d'Honneur.
Lundi 19.....		Monnaies et Médailles.
		Commerce et Industrie.
		Travaux publics (2 ^e section, ports, marine marchande, pêches).
		Caisse des Invalides de la marine.
		Finances.
	Matin	Instruction publique (3 ^e section, Enseignement technique.
		Colonies.
		Chemins de fer et port de la Réunion.
		Guerre
		Guerre (suite).
		Tavail. Hygiène...
Dimanche 20..	Après midi.	Instruction publique (2 ^e section, Beaux Arts.
		Poudres.
		Marine.
	Matin	Affaires Etrangères.
		Travaux publics (1 ^{re} section, Travaux publics).
		Agriculture.
		Commerce et Industrie (2 ^e section, Aéronautique).
Lundi 21.....	Après-midi.	Pensions.
		Travaux publics (3 ^e section, Régions libérées).
		Instruction publique (1 ^{re} section, Instruction publique)
		Budget des conventions.
		Intérieur.
Mardi 22	Matin ...	Caisse Nationale d'Epargne.
		Imprimerie Nationale.
	Après-midi.	Loi de Finances.

(1) J. Off., Déb. parl., 1927, p. 1285.

Observons que le règlement intérieur du Sénat est établi d'après les mêmes préoccupations que celui de la Chambre. Nous n'en parlerons pas comme nous l'avons fait pour l'autre Assemblée, et cela pour plusieurs raisons : d'abord puisque nous avons indiqué déjà le processus des interventions parlementaires, ensuite parce que ce règlement y est mieux appliqué et nécessite de moins fréquents rappels à l'ordre ; mais aussi pour le fait de la rapidité de l'examen budgétaire qui prouve l'extrême réduction des amendements et des orateurs : enfin et surtout, à cause de la grande sagesse des sénateurs qui restreint au minimum l'intérêt d'une réglementation au plutôt sa nécessité permanente et fixe moins la curiosité ou les préoccupations du pays. Le Sénat tend vers cet idéal d'avoir un règlement mais d'essayer de l'appliquer le plus justement possible pour ne jamais avoir besoin d'y faire appel.

M. Henri Chéron, Rapporteur Général de la Commission, prend le premier la parole dans la discussion générale. Les termes de son discours rappellent et résument le contenu de son rapport. Nous pourrions donc nous dispenser de les citer ici afin d'éviter toute répétition. Certes, notre intention n'est pas d'en faire le compte rendu intégral, mais nous estimons néanmoins intéressants, sinon utiles à connaître, certains passages qui viennent renforcer la pensée de leur auteur et ne peuvent que compléter le sage exposé de son important mémoire.

Il débute par des paroles qui peuvent trouver en tout temps leur application et leur opportunité. Elles mériteraient même d'être apprises par cœur par tous et affichées en gros caractères sur la tribune de chaque Assemblée.

« Messieurs, ce que le pays attend, à l'heure où nous ouvrons la discussion générale sur la loi de Finances, ce ne sont point des discours, c'est l'acte précis qui s'appelle le vote du budget.

« La nation a souvent déploré dans le passé (aujourd'hui il pourrait fort bien mettre cette phrase au présent) l'expédient si fâcheux des douzièmes provisoires ; elle sait quelles perturbations et quelles incertitudes ils apportent dans l'Administration de l'Etat. Dans son souci d'ordre et de méthode, elle souhaite que le Parlement lui donne, à l'heure voulue, la loi de prévision des recettes et des dépenses. Ce fut vrai l'année dernière. Ce n'est pas moi qui par des paroles superflues apporterai, cette année, le moindre obstacle à la volonté que vous avez tous d'aboutir » (1).

(1) J. Off., Déb. parl., Sénat, 1927, p. 1293 *in fine*.

Puis, quelques instants plus tard, cette constatation évidente :

« ...On constate que d'une année à l'autre, le volume des dépenses s'accroît dans une proportion considérable...

« ...Que tout cela réponde aux besoins les plus légitimes, nous n'en disconvenons pas. N'empêche qu'il est impossible de concevoir, que, chaque année, notre budget puisse s'accroître de 1 ou 3 milliards, parce que les ressources des contribuables ne sont pas indéfiniment extensibles...

« ...On a parlé souvent de plafond pendant ces dernières années. Je ne serai démenti par personne si je dis que nous nous avons atteint le plafond fiscal » (1).

Ce plafond n'empêche cependant pas le budget de 1930-31 de dépasser le chiffre fabuleux de 50 milliards.

Très applaudi sur tous les bancs de la Haute-Assemblée, le Rapporteur Général fait le procès de la fiscalité excessive qui finit par se dévorer elle-même.

« Si nous voulons sincèrement sauvegarder l'équilibre budgétaire, si nous voulons éviter de nouveaux impôts qui deviennent intolérables aux contribuables, il faut s'arrêter, de toute nécessité dans la voie des promesses et des dépenses nouvelles.

« ...Quand les droits sont trop élevés, ils constituent de toute évidence une prime à la fraude et ce sont hélas ! les honnêtes gens qui payent pour les fraudeurs.

« ... La vérité, Messieurs, c'est qu'en 1926 il a fallu aller au plus pressé, trouver tout de suite le volume d'impôts qui était nécessaire pour sauver le budget et les finances, mais qu'il sera sage de songer à tête reposée aux remaniements dont l'expérience aura révélé la nécessité... » (1).

Il fait les plus grandes réserves sur le taux de certains impôts, notamment les droits de mutation sur les immeubles et fonds de commerce et déclare qu'« il faudrait manquer à l'esprit de justice la plus élémentaire pour ne pas reconnaître l'admirable redressement qui a été opéré et dont tous les peuples étrangers ont rendu hommage à la France ».

Comme M. Poincaré, il ne manque pas de relever l'importance plus que jamais de l'équilibre budgétaire.

« La base de notre redressement financier, sa garantie dans l'avenir, c'est l'équilibre budgétaire. Ce n'est pas devant cette Assemblée qu'il est nécessaire de retracer le long et pénible effort accompli depuis l'armistice, pour rétablir cet

(1) *J. Off.*, Déb. parl., Sénat, 1927, p. 1294.

« équilibre . les deux budgets du lendemain de la guerre, dont l'un n'était qu'un budget d'emprunt ; le déficit de 40 milliards, en 1920, réduit annuellement et remplacé en 1926, pour l'ensemble du budget de l'Etat, par un excédent de 694 millions constaté à la fin de l'exercice et qui eut été de 1.592 millions, si des crédits ouverts à titre rétroactif pour le relèvement des traitements des fonctionnaires et pour les pensions n'étaient venus peser sur lui. Cet équilibre, il faut le maintenir avec un soin scrupuleux, autrement c'est toute l'œuvre de restauration financière qui se trouverait compromise » (1).

M. Chéron ne manque pas de signaler un abus trop fréquent et contre lequel on ne réagit pas assez :

« Or, que constatons-nous ? Au fur et à mesure que les plus-values apparaissent au cours d'un exercice, c'est à qui demandera d'en bénéficier... (2).

« Or, des demandes nouvelles se font déjà jour pour 1928. A peine le budget des dépenses était-il voté par la Chambre, qu'on faisait prendre des engagements au Gouvernement sur les économies que réaliserait le Sénat.

« Comment, dans de telles conditions sauvegarder l'équilibre budgétaire et quelles sont les finances qui pourraient résister à de tels assauts ?

« La vérité, si vous me permettez de parler avec une entière franchise, c'est que nous sommes en présence d'un mal qu'il faut avoir le courage de dénoncer » (2).

Il en détermine la cause :

« A l'heure présente, les associations de toute nature, qui se multiplient sur le territoire exercent le plus clair de leur action au détriment du budget.

« ...Groupements économiques qui réclament chaque matin des exonérations fiscales, groupements d'intérêts qui cherchent à imposer des mandats impératifs aux candidats au Parlement ; groupements de fonctionnaires et de pensionnés qui demandent des augmentations, groupements nouveaux de ceux qui n'avaient rien réclamé encore et qui se présentent pour recevoir leur part des avantages budgétaires. Ces groupements qui s'appuient sur le nombre, pressent sur les Gouvernements.

« ...Comme ils sont nombreux, ils sont forts, ils se fédèrent et toutes ces petites souverainetés particulières désagrègent peu à peu, sous nos yeux, la souveraineté nationale.

(1) J. Off., Déb. parl., Sénat, 1927, p. 1295.

(2) J. Off., Déb. Parl., Sénat, 1927, p. 1296.

« Prenez-y garde, Messieurs, il y a là un péril public, pour l'ordre, certes, pour le régime lui-même peut-être, mais avant tout, puisque c'est mon sujet, pour nos finances » (1).

Le remède, il le préconise par cette simple formule concise, mais expressive :

« Pour restaurer définitivement nos finances, il faut d'abord restaurer l'Etat » (2).

M. Chéron a terminé. Après lui, quelques orateurs se succèdent et la discussion s'achève sur cette déclaration de M. Doumer qui précise nettement l'intention du Sénat :

« J'ajoute que, si le Sénat est résolu à hâter la discussion, il n'apportera pas moins à l'examen du budget toute l'attention qu'il comporte.

« C'est vous dire, mes chers collègues, que tous ceux qui en manifesteront le désir pourront intervenir dans la délibération » (3).

Les débats sénatoriaux ont une toute autre physionomie que ceux qui se déroulent dans le sein de la Chambre et cette différence revêt encore un caractère plus particulier peut-être pour l'élaboration du Budget de 1928. A la Chambre, les scrutins se succèdent, nombreux et répétés ; au Sénat, un seul scrutin sera nécessaire, celui du vote final de l'ensemble de la loi. Dans l'assemblée du suffrage universel, le Président du Conseil, Ministre des Finances, intervient maintes et maintes fois pour corriger les tendances dangereuses pour l'équilibre, il se dresse sans cesse contre toutes manifestations de prodigalité et n'hésite pas à poser la menaçante question de confiance toutes les fois qu'il en juge l'à propos et cet à propos se manifeste souvent. Devant la Haute Assemblée, au contraire, bien que l'on sente sa présence effective, son contrôle permanent, il ne fera que surveiller les opérations, très attentivement sans doute, mais ses interventions seront moins fréquentes, très rares même et leur importance atténuée ; enfin, il n'utilisera qu'une seule fois de la question de confiance et cela seul suffirait à différencier grandement les deux discussions. Si les choses se passent ainsi, c'est uniquement pour ce fait que le Sénat apporte moins d'intransigeance dans ses propositions qu'il ne fait qu'à bon escient et qu'il est

(1) *J. Off.*, Déb. Parl., Sénat, 1927, p. 1296.

(3) *J. Off.*, Déb. Parl., Sénat, 1927, p. 1296.

(2) *J. Off.*, Déb. parl., Sénat, 1927, p. 1299.

moins enclin à l'individualisme. Il accepte en principe le projet qui lui est soumis sous réserve évidemment des dispositions susceptibles de porter atteinte à l'économie de l'ensemble. On peut dire en quelque sorte qu'il dispose plus qu'il ne propose :

C'est pour cela que l'étude sénatoriale, plus effacée, présente moins de particularités. Les suggestions sont cependant nombreuses, mais les difficultés se règlent la plupart du temps par des transactions ou des concessions mutuelles.

Au cours de l'examen des dépenses, trois questions importantes seulement méritent de retenir l'attention. Elles ont trait aux crédits relatifs à la convocation des réservistes, aux cantonniers et à l'institut de coopération intellectuelle.

Au chapitre 15 du Budget de la Guerre, M. Louis Soulié, par amendement, propose une réduction indicative de 100 francs sur les crédits nécessaires aux frais des périodes de réserves. Il juge insuffisant le chiffre des allocations prévues à cet effet.

« L'amendement que je présente, dit-il, a pour objet de
« consacrer par une manifestation le langage que M. le Mi-
« nistre de la Guerre a tenu devant la Commission de la
« Chambre des Députés. Il vous permettra aussi de marquer
« notre souci commun de voir ménager dans tous les domai-
« nes les forces vitales du pays (1).

Mais il ajoute :

« Je vous demande, M. le Ministre, de vouloir bien confir-
« mer aujourd'hui, qu'il ne sera plus procédé à aucun appel
« de réservistes tant que ne sera pas promulguée la loi d'un
« an, qui réglera l'effort national, en allégeant pour notre
« pays le fardeau de la paix armée (1).

Sur les explications et les assurances données par M. Painlevé et le Rapporteur Général, M. Soulié retire son amendement.

Puis, afin de donner au Sénat tous renseignements utiles et l'avis d'une autorité compétente sur la question, le ministre de la Guerre fait obtenir la parole à M. le Général Debeney, chef d'état-major général, commissaire du gouvernement. Celui-ci expose la nécessité des périodes et leurs résultats indéniables, déclare que l'esprit de la masse des réservistes a été excellent et fait connaître le nombre croissant des rengagements.

(1) *J. Off.*, Déb. parl., Sénat, 1927, p. 1341.

Et voici sa conclusion :

« La dernière classe de réserve ayant fait la guerre est la classe 1918. En conséquence, l'année prochaine, dans nos dix premières classes de réserve nous n'en aurons plus qu'une de ces classes de vétérans de la guerre qui constituent à notre armée une armature faite d'un ciment inébranlable. C'est dire qu'à partir de maintenant notre armée de première ligne vaudra, en majeure partie, ce que vaudra l'instruction de nos réserves (1).

Il fallait s'attendre à ce que le Sénat suive sur la question des cantonniers la politique adoptée par sa Commission qui avait fusionné les chapitres 66 et 66 bis.

Cette fusion ayant amené l'abaissement de la vingtaine de millions qui devaient être affectés au relèvement des salaires des cantonniers des routes nationales, M. Reboul, socialiste, propose une réduction indicative de 1.000 francs au chapitre 66 afin de permettre l'amélioration « promise par le Gouvernement » et de « pouvoir trouver le moyen de donner à ce personnel si intéressant la légitime satisfaction qu'il réclame ».

M. Milan, rapporteur spécial, se fait l'interprète de la Commission et expose les motifs qui l'ont conduit à repousser les propositions de la Chambre et s'opposer formellement à l'attribution d'un salaire national à cette catégorie d'employés qui n'a jamais été sacrifiée, loin de là.

« On nous apporte, aujourd'hui, déclare-t-il, une troisième augmentation de crédits de 20 millions. Cette troisième augmentation, je m'empresse de le dire, n'est pas de l'initiative du Gouvernement. Elle est de l'initiative de la Chambre et cela a son importance. Elle a pour but de créer, pour les cantonniers et les chefs cantonniers, non plus un salaire suffisant, mais un traitement et, en définitive, d'en faire des fonctionnaires, en leur attribuant un traitement minimum de 8.000 francs égal, sur tout le territoire, à celui des petits fonctionnaires.

« C'est là toute la question et toute la difficulté...

« ...Le salaire actuellement payé aux cantonniers nous paraît suffisant ; j'ai là sous les yeux un tableau indiquant, ce que les cantonniers touchaient avant la guerre... aujourd'hui ils touchent des salaires et des indemnités qui sont aux coefficients 5, 6 et même 7. Donc de ce côté, ils n'ont pas été oubliés » (2).

(1) J. Off., Déb. parl., Sénat, 1927, p. 1342.

(2) J. Off., Déb. parl., Sénat, p. 1391.

Aujourd'hui, on arrive à « une somme moyenne, pour chacun d'eux de 7.000 francs environ par an » :

« Malgré cela, nous serions tout disposé à faire encore un effort pour améliorer le sort de ces modestes ouvriers permanents de l'Etat, quitte à leur demander un meilleur aménagement de leur travail.

« S'il ne s'agissait que de 20 millions de plus ou de moins...
« ...je ne pense pas qu'un budget de 42 milliards ne puisse pas offrir une marge de cet ordre de grandeur.

« Je veux maintenant aborder un autre côté de la question qui n'est pas le moins important, la répercussion du vote que l'on vous demande sur les budgets des communes et des départements.

« ...Si l'Etat à 40.000 kilomètres de routes à entretenir il ne faut pas oublier que les départements et les communes en ont 600.000. Vous devinez quel personnel il faut pour entretenir 600.000 kilomètres de routes vicinales ou départementales et je ne parle pas des chemins ruraux.

« ...Je ne voudrais pas que mes collègues, conseillers généraux ou maires de villes ou de communes eussent en rentrant chez eux, une surprise désagréable le jour où ils seront appelés à voter le budget de leur commune ou de leur département.

« J'ai demandé à M. le ministre de l'Intérieur de faire, auprès de son Administration une enquête sincère, pour savoir quelle serait la répercussion du vote de la Chambre pour chacun des départements. On m'a fourni cet état, sur lequel il manque seulement 5 départements.

Les cantonniers et personnel assimilable « réclameraient immédiatement l'assimilation et ils l'ont déjà fait » si le Sénat votait le crédit adopté par la Chambre.

« Le chiffre global serait, pour tous les départements, sauf 5 d'entre eux... de 216 millions, soit une moyenne de 2 millions et demi par département. Mais je répète qu'il ne faut pas nous faire d'illusion. J'ai ici des lettres qui vous prouveront que si nous accordons aux cantonniers le salaire qu'ils demandent, immédiatement, les employés, dont j'ai parlé tout à l'heure demanderont le même salaire » (1).

Enfin, il donne lecture de l'état que ses informations lui ont permis d'établir, puis il conclut :

« Dans ces conditions, Messieurs, quelle que soit la sympathie que nous ayons pour ces modestes ouvriers de l'Etat,

(1) *J. Off.*, Déb. parl., Sénat, 1927, p. 1391 et 1392.

« quel que soit le désir que nous ayons de leur donner une
« nouvelle satisfaction et la pensée tournée vers le contribu-
« ble français, si lourdement chargé et auquel on ne songe
« pas assez, nous avons le devoir, devoir rude, devoir ingrat,
« comme je le disais en montant à cette tribune, mais devoir
« tout de même que j'accomplis comme interprète de la com-
« mission des Finances toute entière, de vous dire qu'il n'est
« pas possible de demander au Sénat de prendre une déci-
« sion qui aurait une pareille répercussion sur les budgets
« des départements et des communes, lesquels ne sont plus
« en mesure de la supporter. Je demande donc de repousser
« l'amendement présenté par notre collègue M. Reboul (1).

Prenant la parole, le Ministre des Travaux publics se rallie aux principes qui déterminent l'attitude de la Haute-Assemblée. Néanmoins, il propose une solution transactionnelle :

« A la Chambre, j'ai dit : « Vous allez donner un espoir il-
« lusoire aux cantonniers. Soyez prudents ! Restez en à la
« solution moyenne qui n'attaque pas les principes ».

« Avec 520 francs (au lieu de 420) comme salaire minimum,
« il nous faudrait environ 12 millions. Il y en a 5 déjà de
« votés. C'est 7 millions de plus au lieu de 20 qui seraient
« par conséquent nécessaires.

« La Commission des Finances de la Chambre et la Cham-
« bre ne m'ont pas suivi. Me voici donc devant vous, très
« respectueux de vos décisions, très sensible aux arguments
« développés, mais ne pouvant pas éviter qu'il y a trois se-
« maines j'ai pris dans l'autre assemblée, une attitude à la-
« quelle vous m'en voudriez, comme je m'en voudrais moi-
« même de ne pas rester fidèle.

« Je crois que les 520 francs seraient peut-être une tran-
« saction. J'entends bien qu'après ce qui vient d'être dit et
« étant donné l'attitude de l'Assemblée, cette transaction a
« peu de chances d'être votée.

« Je me borne à rappeler les faits et je résume en disant :
« Sur le principe, je suis d'accord avec vous, pas de fonc-
« tionnarisation, pas de salaire national ; sur l'application,
« je reste fidèle au moyen que j'avais proposé à la Chambre,
« que celle-ci a repoussé et que vous ne me semblez pas de-
« voir accueillir » (1).

Si M. Tardieu ne manifeste en fait qu'un vœu, M. Chéron, au contraire, s'insurge contre la décision de la Chambre en des termes énergiques et tranchants. Il exprime formellement son

(1) *J. Off.*, Déb. parl., Sénat, 1927, p. 1392-1393.

opinion : la proposition de la Commission sénatoriale et pas autre chose. Pas de solution intermédiaire.

« C'est précisément, proclame-t-il, avec cette méthode qui « consiste en dehors de la liberté d'action et de résolution des « Chambres, à prendre des engagements envers les Groupes- « ments, dont je parlais l'autre jour, qu'on arrive à nous op- « poser des décisions que nous ne connaissons pas et qu'on « nous appelle à enregistrer. »

« Ou il est impossible de persévérer dans cette voie ou bien « il n'y a plus de budget, il n'y a plus de finances. »

« ...Puisqu'il faut ici parler clair, il est temps, en face des « fonctionnaires d'évoquer les contribuables dont on ne parle « pas suffisamment. Ils en ont assez de voir des augmenta- « tions qui ne prennent jamais fin et qui nous reconduiront, « si nous n'y prenons pas garde, vers de graves difficultés fi- « nancières. La Commission des Finances n'en prend pas la « responsabilité. Elle insiste énergiquement pour que vous « repoussiez le crédit » (1).

On ne peut parler plus net et nous nous rallions à cette manière de voir. Il est temps, comme le dit M. Chéron, de penser au contribuable, non pas, dirons-nous, en l'aveuglant avec des dégrèvements dérisoires dont il ne sentira même pas le bienfait, puisqu'ils sont poussière, mais en se dressant catégoriquement contre toutes les augmentations de dépenses dont il est la première victime.

Enfin, M. Reboul déclare retirer son amendement avec l'espoir, après avoir de nouveau entendu le Ministre, « qu'une entente prochaine et rapide permettra de donner satisfaction à ce personnel si intéressant ».

Le Chapitre 66 bis, voté par la Chambre avec cette rédaction : « Cantonniers des routes nationales, salaires et indemnités diverses, 75.703.750 francs » est complètement supprimé par le Sénat qui bloque cantonniers et routes dans un nouveau chapitre 66 : « routes et ponts ; entretien et réparations ordinaires. cantonniers des routes nationales. Salaires et indemnités diverses, 463.500.000 francs » :

Un seul chapitre désormais au lieu de deux (2), la proposition de la Chambre rayée, tel est le résultat des délibérations sénatoriales. Mais, avec elles, va naître un conflit sérieux entre

(1) *J. Off.*, Déb. parl., Sénat, 1927, p. 1393.

(2) Le texte de l'article 66 voté par la Chambre était le suivant : « Routes et ponts. Entretien et réparations ordinaires. 407.796.250 fr. ».

les deux Assemblées ; divergence d'opinion et de doctrine sans doute, mais aussi conflit de compétence et d'attribution. Nous verrons plus loin l'ampleur qu'il devait prendre.

Cette question des cantonniers est peut-être, en elle-même d'importance et de conséquences très réduites comparativement à bien d'autres restées sans histoire, elle n'en est pas moins le type d'un dissentiment de style entre les deux Assemblées et l'occasion d'un arrêté de principe entre leurs natures réciproques.

Nous nous y sommes peut-être arrêté un peu longuement, mais cela nous a paru nécessaire non seulement pour montrer une phase du jeu parlementaire mais aussi afin de ne pas manquer de relater et d'étudier un pareil événement dans ses origines, son développement et son règlement.

Au cours de la deuxième séance du 21 décembre, un débat, par moment assez vif, s'engage sur le chapitre 79 du Budget de l'Instruction Publique dont le texte proposé par la Commission est ainsi conçu : « Subvention à l'Institut de Coopération intellectuelle, 2 millions de francs » (La Chambre avait voté 3 millions).

M. le Général Hirschauer signale que, faute de crédits, de nombreux organismes rattachés à l'Institut vont émigrer à l'étranger (entre autres : Cinéma éducateur, Office International de musique).

A son tour, M. Herriot, Ministre, s'exprime dans le même sens et croit « nécessaire d'assurer le maintien dans de bonnes conditions de cette institution obtenue avec peine » et que l'on doit soutenir d'« un constant effort ».

De son côté, M. Victor Bérard, Président de la Commission de l'Enseignement, fait le procès de cet organisme et met en doute son utilité :

« Je ne pense pas que tous ceux qui ont approché le Centre
« de Coopération Intellectuelle en aient retiré une confiance
« absolue en lui, qu'ils aient eu en particulier la sensation
« que l'on y travaille réellement. Que s'y passe-t-il ? Nous
« n'en savons rien. Nous voyons une belle façade, nous as-
« sistons à des démonstrations magnifiques ; nous voyons
« surtout des agapes de fonctionnaires. Mais ces fonctionnai-
« res comment sont-ils nommés ? Nous ne le savons pas. Sur
« quels titres ? Nous l'ignorons. Nous ne connaissons même
« pas leurs noms !

« Nous ne savons rien d'eux et quand nous demandons à être
« renseignés, on a l'air de nous répondre que nous nous mê-
« lons de ce qui ne nous regarde pas » (1).

Il critique notamment cette rubrique du Budget de cet Institut : « Déplacements, voyages, taxes et essence : 100.000 fr. », et cite le cas d'un « jeune savant de 27 ans, Docteur ès sciences, préparateur dans un laboratoire de botanique de l'Université de Paris » qui « gagne seulement 7.000 francs de traitement par an ! ».

« Pendant ce temps, ajoute-t-il, l'Institut de Coopération
« Intellectuelle dépense 100.000 francs de courses en taxis et
« autres occupations scientifiques » (1).

M. Jean Philip, Rapporteur spécial, estime que les autres nations devraient contribuer pour une plus large part aux charges financières de l'Institut : La France donne 2 millions, les autres nations réunies contribuent pour 366.000 francs.

Remplissant en quelques sorte au Sénat le rôle tenu par le Président du Conseil à la Chambre, M. Chéron se dresse, une fois de plus, en faveur du contribuable et du Budget, contre l'augmentation des crédits et formule quelques observations qui ne manquent pas d'intérêt purement budgétaire : les statuts de cet organisme stipulent d'une manière positive que son budget et ses comptes doivent être annexés à l'exposé des motifs du budget général.

« A moins, dit-il, qu'au milieu du monceau de documents
« sous lequel nous succombons, j'aie mal lu l'exposé des mo-
« tifs de M. le Président du Conseil, je n'ai rien vu de sem-
« blable. La première chose à faire quand on demande une
« augmentation si importante de la subvention qui a été
« jusqu'alors accordée, c'est de présenter son budget et son
« compte comme on y est tenu par la loi.

« Je m'excuse du rôle que je joue ici :

« *J'ai l'air d'un homme rébarbatif, en évoquant la figure
« un peu attristée et lasse des contribuables.*

« Franchement, quand les contribuables — je m'excuse de
« le répéter — sont assujettis aux impôts que vous savez,
« quand leur attention est portée vers les débats comme ceux
« qui se déroulent ici, quand, de toutes parts, dans la na-
« tion, on dit : « Trop de fonctionnaires, trop de personnel
« administratif, trop de frais généraux pour l'Etat », quand
« on voit qu'en dehors de l'Administration de l'Etat elle-

(1) *J. Off.*, Déb. parl., Sénat, 1927, p. 1429.

« même des organismes se développent d'une façon pletho-
« rique, d'une année à l'autre, vraiment, si l'on ne sent pas
« que le Parlement fait entendre sa voix, qu'il présente, je ne
« dirai pas des remontrances, mais de justes observations,
« qu'il met un frein à tout ce gaspillage, comment voulez-
« vous que la confiance renaisse d'une façon définitive dans
« le pays (1).

Pour cette raison, il repousse l'augmentation de 1 million proposée, persiste dans le chiffre de la Commission et demande à l'Assemblée de faire de même.

Mais M. Herriot ne l'entend pas ainsi ; poursuivant son but, il insiste pour le crédit de 3 millions. En ayant chez elle un Institut de coopération intellectuelle, la France reçoit un honneur, mais elle assume, en compensation, une charge.

Alors, M. Dominique Delahaye, avec verve et esprit, réfute le point de vue du Ministre :

« Souvenez-vous, mes chers collègues, dit-il, qu'on a tou-
« jours le droit de répondre à un ministre et M. Herriot vient
« de m'inspirer. Il me rappelle un souvenir : C'est celui de
« cette dame aussi spirituelle qui lui disait : « Dans mon
« ménage mon mari a apporté l'honneur et moi j'ai apporté
« l'argent et nous avons fait un bon ménage.

« Nous, les contribuables, nous sommes invités pour la
« Coopération intellectuelle à apporter l'argent. Mais cette
« coopération nous apporte-t-elle vraiment l'honneur ? C'est
« l'affirmation de M. Herriot. Je n'en crois rien...

« Commission et collaborateurs de la Commission, vous
« vous attendez à être acclamés par le pays, en refusant une
« augmentation ? Je dis non : c'est la suppression totale qu'il
« faut et je la propose. » (2).

Enfin, M. Fernand Faure fait remarquer qu'outre la subven-
tion de 2 millions :

« Nous avons concédé à l'Institut International un palais
« magnifique dans Paris. Dans le Palais-Royal, dans les lo-
« caux anciennement occupés par la Cour des comptes, il a
« véritablement des salles somptueuses où il peut tenir ses
« réunions et recevoir tous les savants de l'étranger qui
« viennent à Paris. Le sacrifice est suffisant. Sans méconnaî-
« tre l'utilité de l'institut, on peut tout au moins manifester le
« désir de connaître sa gestion financière ».

(1) *J. Off.*, Déb. parl., Sénat, 1927, p. 1429-30.

(2) *J. Off.*, Déb. parl., Sénat, 1927, p. 1430.

Il prie le Sénat de repousser sans hésitation l'augmentation demandée.

On pense bien qu'après un pareil procès, le chiffre de la Chambre, appuyé par le Gouvernement, devait être forcément repoussé ; aussi le crédit n'est-il accordé qu'à concurrence de 2 millions.

Le 22 Décembre après-midi, le Sénat aborde l'examen de la loi de Finances elle-même. Au cours de cette séance de huit heures, M. Poincaré, nous le verrons, pose pour la première fois la question de confiance à propos d'un amendement sur les Caisses de crédit agricole, présenté et patronné par M. Roger Grand, sénateur du Morbihan, membre du groupe de l'Union radicale et démocratique. L'incident unique à la Haute Assemblée devait en rester là.

Nous allons relater les principales décisions sénatoriales et, fidèle à notre système d'étude, nous nous bornerons à exposer les questions les plus caractéristiques sans entrer dans tous les détails.

Dès le début, le Sénat disjoint l'article 2 bis qui exonère de la patente les cochers et chauffeurs propriétaires de la voiture de place qu'ils conduisent et l'article 2 ter, relatif au régime fiscal des façonniers, qu'il renvoie pour complément d'examen à la Commission du Commerce.

Malgré une faible opposition, l'article 2 sexiés est adopté, abaissant de cinquante centimes le coefficient fixé en vue de l'évaluation des bénéfices agricoles, sauf pour les pépinières et cultures maraîchères, florales et d'ornementation pour lesquelles le coefficient 5 est maintenu.

La Commission des Finances du Sénat demande la disjonction de l'article 4 bis voté par la Chambre et ainsi conçu :

« Les intérêts de tous les prêts consentis par les caisses de
« crédit agricole mutuel, constituées et fonctionnant confor-
« mément à la loi du 5 août 1920 sont affranchis de l'impôt
« sur le revenu des créances, dépôts et cautionnements, ins-
« titué par la loi du 31 juillet 1917.

M. Fernand David, Président de la Commission de l'Agriculture, demande le rétablissement de ce texte, arguant le souci de la production nationale qui commande d'accorder cette exoné-

ration à des œuvres rendant les plus grands services au monde rural.

Il en coûterait seulement au Trésor, déclare-t-il, une somme de 1.151.000 francs :

« Je sais que rien n'est négligeable dans la situation où nous sommes, mais il me paraît que l'exonération que nous demandons est parfaitement légitimée. On ne peut frapper la constitution du capital d'exploitation de la terre, du petit bien de famille, du petit patrimoine rural.

« S'agissant de prêts consentis pour la constitution du petit patrimoine urbain, les Caisses de crédit immobilier, les sociétés d'habitation à bon marché sont exonérées d'impôt sur l'intérêt de ces prêts ; il est impossible que l'opération qui permet à un agriculteur de constituer son petit patrimoine, soit frappée, tandis que celle qui donne la même facilité à l'ouvrier des villes est exempte de tout impôt » (1).

M. Chéron expose que la Commission, pour une raison de principe, a rejeté jusqu'alors toutes les exonérations fiscales qui étaient demandées :

« L'exonération fiscale c'est une déplorable méthode, c'est une subvention indirecte qui n'apparaît pas dans le budget. D'autre part, elle constitue un procédé très dangereux pour les finances publiques parce que, lorsqu'on a fait bénéficier un organisme d'une exonération d'autres organismes, qui se considèrent comme similaires, ne manquent pas de réclamer le même privilège. Voilà pourquoi la Commission des Finances, d'une manière systématique, s'oppose à toutes les exonérations fiscales qui sont sollicitées » (1).

Mais, dans l'espèce, si l'exonération n'a pas des conséquences fiscales très considérables, le rapporteur général veut écarter tout malentendu.

La Commission a surtout disjoint cette disposition dans l'état d'esprit suivant :

« Elle trouvait excessive la mesure prise précédemment en ce qui concerne les dépôts... Il sera trop facile, en effet, de prendre la qualité d'agriculteur pour faire indéfiniment des dépôts dans les Caisses de crédit agricole, en vue d'échapper à certains droits d'enregistrement... Car, si vous voulez favoriser par le crédit agricole les petits cultivateurs, les emprunteurs pour qui il a été créé, vous ne voulez cer-

(1) J. Off., Déb. parl., 1927, p. 1467.

« tainement pas qu'ils deviennent un moyen détourné, pour
« de gros capitalistes, par exemple, de se soustraire à certai-
« nes taxes ».

Sous la réserve que l'Administration des Finances étudiera les modifications à apporter à la législation antérieure sur le dépôts, au nom de la Commission, il accepte l'amendement.

Mais cette première concession ne satisfait point M. Roger Grand qui soutient un amendement tendant à étendre le bénéfice de cette exonération à toutes les caisses de crédit agricole, quelles qu'elles soient, au lieu de ne l'accorder qu'aux Caisses visées par la loi du 5 Août 1920.

Cette nouvelle demande va au-delà du texte, voté par la Chambre. Aussi le Rapporteur général ne manque-t-il pas de le faire remarquer.

« L'amendement va au-delà du texte de la Chambre. Or, il
« nous est absolument impossible, et j'exprime à la fois le
« sentiment du Gouvernement et celui de la Commission des
« Finances, d'aller au-delà du texte voté par l'autre assem-
« blée ».

M. Poincaré intervient à son tour :

« Le Gouvernement a le très vif regret de ne pouvoir ac-
« cepter l'amendement de l'honorable sénateur. Pour aller
« jusqu'au bout de ma pensée, j'ajoute que le Gouvernement
« posera, s'il le faut, la question de confiance pour le rejet de
« cet amendement » (1).

Le Président du Conseil ne méconnaît nullement les services rendus par les Caisses rurales, mais les Caisses privées que vise M. Grand sont très différentes de celles constituées conformément à la loi de 1920 et qui ne peuvent réaliser aucun bénéfice. Il conclut :

« Dans tous les cas, il n'y a pas, je vous l'affirme, un mi-
« nistre des Finances qui pourrait prendre la responsabilité
« d'exonérer d'un impôt normal, obligatoire pour les contri-
« buables, des caisses privées protéiformes sur lesquelles
« nous ne pouvons avoir aucune espèce de droit de contrôle ».

M. Grand estime cependant qu'il est injuste d'établir une telle différence entre les Caisses rurales et les Caisses de la loi de 1920. M. Jenouvrier interrompt l'orateur par cette exclama-

(1) *J. Off.*, Déb. parl., Sénat, 1927, p. 1468.

tion : « C'est de la politique ». Ceci provoque une protestation de M. Poincaré et l'amène à préciser la politique du Gouvernement :

« Je vous assure, Messieurs, que dans cette affaire, pas plus
« que dans aucune autre, le ministre des Finances ne fait en-
« trer de considérations politiques.

« ...Je ne pense pas que ce mot ait été prononcé pour moi,
« mais je le relève, puisqu'il a été prononcé.

« J'ai commencé par dire que ces caisses (privées)... ont
« rendu et continuent à rendre de très grands services... J'ai
« seulement ajouté que si elles étaient, formées légalement
« elles n'étaient cependant pas formées sous le couvert de la
« loi de 1920 qui impose aux autres des obligations particu-
« lières.

« Si elles veulent demain se constituer conformément à la
« loi de 1920, elle en sont libres, qu'elles le fassent, elles bé-
« néficieront immédiatement des dégrèvements.

« Et c'est là qu'il y aurait de la politique si elle ne le vou-
« laient pas ! Mais si elles le veulent tout est réglé.

« Mais vous comprendrez, Messieurs, qu'un ministre des
« Finances ne peut tout de même pas accepter des dégrève-
« ments improvisés dont il lui est impossible de mesurer
« l'étendue. Ce n'est pas moi qui ai proposé le texte dont vous
« êtes saisis ? Je l'ai accepté, je dirai presque que je me suis
« résigné à l'accepter devant la Chambre.

« ...Non, ce n'est pas de la politique !

« Je constate simplement un fait et là preuve que ce n'était
« pas de la politique (à la Chambre également), c'est que tous
« les partis étaient d'accord. Car il y a une sorte d'union sa-
« crée qui se forme volontiers en faveur des dégrèvements.
« Le ministre des Finances reste seul pour combattre.

« Mais je combattrai tout de même jusqu'au bout, parce
« que c'est mon devoir impérieux.

« Quand la chambre réalise un dégrèvement, laissez-moi
« vous le dire franchement, il n'appartient pas au Sénat de
« l'élargir encore.

« Je n'invoque pas ici les prérogatives respectives des
« deux Chambres, je ne conteste pas qu'au courant de la dis-
« cussion d'une loi financière sur un article déterminé, en
« droit, le Sénat puisse proposer un dégrèvement nouveau ;
« je dis que vraiment surtout dans une période comme celle
« où nous sommes, avec toutes les difficultés que nous avons
« à vaincre, ce n'est pas au Sénat à élargir la partie des taxes
« qui ont été votées par la Chambre.

« C'est quand j'ai vu tout à l'heure qu'il y avait en faveur
« de cet amendement une certaine tentation qui rôdait de
« travée en travée, que j'ai cru nécessaire de parler de la
« question de confiance.

« C'est pour cela, et pas du tout pour des raisons politiques
« que j'ai brandi cette épée qui a terrorisée tout à l'heure... » (1)

Il termine en déclarant qu'il se réservera d'examiner s'il est possible de trouver une autre modalité pour ces Caisses, mais en les assimilant néanmoins aux mêmes obligations et au même contrôle.

Aussitôt après, M. Grand retire son amendement, et celui de M. Fernand David, rétablissant l'article 4 bis, accepté par le Gouvernement et la Commission, est adopté par l'Assemblée :

Impôt sur le chiffre d'affaires ou taxe à la production ? Telle avait été déjà la matière d'une importante discussion à la Chambre. La question devait soulever également un débat au Sénat.

M. Chéron demande, afin de mieux étudier le problème, la disjonction de l'article 6 bis (report à la fabrication ou à l'exportation de la perception de l'impôt sur le chiffre d'affaires en ce qui concerne le sulfate de cuivre, les pétroles, essences, huiles lourdes et benzols), ce texte, adopté primitivement par la Commission, ayant fait l'objet de protestations de toutes parts, attirées par les graves inconvénients d'une mesure qui paraissait avoir été étudiée insuffisamment par l'autre Assemblée.

Le Gouvernement accepte la disjonction et M. Poincaré rappelle toutes les observations qu'il a déjà formulées à la Chambre, tant contre ce texte d'origine purement parlementaire qu'à l'égard du principe lui-même de la substitution fiscale.

M. Doumer fait remarquer « qu'il existe actuellement un certain nombre de taxes à la production qui ont donné toute satisfaction. Par exemple, la taxe sur le charbon, celle sur les automobiles, celle sur la viande ».

Et M. le Président du Conseil de lui répondre :

« C'est si bien mon avis que j'en propose une nouvelle sur
« le sucre, parce que je suis sûr que, sur le sucre, une telle
« taxe donnera dès maintenant de bons résultats. Pour les
« autres produits, je ne me refuse pas à apporter successive-
« ment d'autres projets, mais seulement lorsqu'ils auront été
« étudiés sérieusement. A mon sens, il est impossible d'im-
« proviser en cette matière, sans quoi nous retomberons en
« face des mêmes difficultés que celles que nous rencontrons
« aujourd'hui » (2).

(1) *J. Off.*, Déb. parl., Sénat, 1927, p. 1470.

(2) *J. Off.*, Déb. parl., Sénat, 1927, p. 1476.

L'article 6 bis est disjoint.

La Chambre avait adopté par l'article 46 une disposition portant qu'une « somme de 100 francs serait allouée, à titre d'indemnité de vivres et d'entretien, à tout ancien militaire détenu par l'ennemi comme prisonnier de guerre pendant 3 mois au moins au cours de la guerre 1914-1918, à l'exception toutefois des anciens militaires condamnés pour désertion et non amnistiés ».

Nous avons vu plus haut que la Commission Sénatoriale avait refusé d'accepter ce point de vue et, supprimant les crédits du chapitre 23 du budget des pensions, elle avait rejeté le texte lui-même de l'article.

Mais M. Marin, ministre des Pensions, demande son rétablissement, estimant qu'il ne saurait y avoir de doute sur le bien fondé d'une indemnité compensatrice.

« J'éprouve un très vif regret déclare-t-il de n'être pas
« d'accord avec la Commission des Finances du Sénat et plus
« encore, de n'être pas d'accord avec M. le Rapporteur Général ».

Il ajoute que, dès le lendemain de l'Armistice, le Parlement se montra impatient de voir se produire une réparation en faveur des prisonniers. Les textes déposés dans ce sens furent nombreux. Une Commission interministérielle fut même nommée pour examiner le chiffre de l'indemnité qui pourrait être attribuée. Elle termina le travail en 1925 par un projet de loi aboutissant à des chiffres considérables. La proposition actuelle du Gouvernement qui accorde 5 millions (chapitre 23) n'engagera pas plus de 40 millions dans les 7 ou 8 années à venir. Voici sa conclusion :

« Je demande à M. le Rapporteur Général de vouloir bien
« se laisser fléchir par l'intérêt de justice et l'intérêt pratique
« qu'il y a à régler en ce moment cette question qui tient
« tant à cœur à plusieurs centaines de milliers de combat-
« tants ; il m'a semblé qu'il se laissait un peu fléchir, invo-
« lontairement peut-être, hier à la fin de son intervention,
« quand il nous demandait d'attendre aujourd'hui pour dis-
« cuter la question et quand il disait, comme il le verra au
« Journal Officiel » que le crédit serait voté aussitôt que le
« Sénat aurait accepté l'article 46 » (1).

(1) *J. Off.*, Déb. parl., Sénat, 1927, p. 1485 et 1486.

M. Chéron déclare qu'il ne peut répondre à cet appel :

« Les anciens prisonniers de guerre, le Président de leur association l'a déclaré devant moi avec beaucoup de loyauté, reconnaissent que le crédit de 5 millions qui vous est présenté aujourd'hui n'est qu'une amorce, ce n'est qu'un crédit de principe, ils le disent et il faut poser nettement la question comme ils la posent eux-mêmes. Ce qu'ils veulent, c'est une réparation.

« ...Si je devais en croire certains échos du Ministère des Finances, elle entraînerait des dépenses beaucoup plus considérables que celle que, de très bonne foi, a envisagée tout à l'heure, l'honorable Ministre des pensions, car si on multipliait un chiffre suffisamment équitable par le nombre des prisonniers de guerre on trouverait que cela pourrait faire peser sur les exercices ultérieurs une dépense de 600 ou 700 millions.

« Il ne s'agit donc pas de dire aujourd'hui au Sénat qu'on lui fait voter un simple crédit de 5 millions. Vous comprenez, d'ailleurs, Messieurs, que 100 francs attribués à titre d'indemnité de vivres et d'entretien, ce ne serait qu'une poussière insignifiante.

« Je ne sais même pas si elle équivaldrait aux frais des nombreux télégrammes qui ont été envoyés depuis quelques jours à tous les sénateurs pour peser sur leur vote.

« Quand nous avons quelque peine à maintenir l'équilibre, quand chacun sait que cet équilibre sera beaucoup plus difficile encore à maintenir en 1929, est-il sage, est-il raisonnable de prendre de pareils engagements ? »

Puis, en termes éloquents, il donne une seconde raison non moins convaincante que la première :

« Parmi ces prisonniers, il y a une élite devant laquelle tout le monde doit s'incliner, ce sont les évadés de guerre, ce sont ces braves qui, au prix de tous les périls et au risque des pires représailles ont pu quitter le lieu de leur captivité et rejoindre leurs camarades sous les drapeaux.

« ...Le bureau de l'Union Nationale des évadés a envoyé, au Président de la Commission des Finances et au Rapporteur Général, une adresse que je considère comme un des documents les plus nobles et les plus émouvants que j'ai lus de ma vie (Il en donne lecture)...

« Messieurs, que pourrait-on ajouter à un pareil appel à l'intérêt public ? Pour la première fois, peut-être voici un groupement d'hommes qui s'inspirant uniquement de l'intérêt général vous dit : Nous ne voulons pas de cet argent, nous ne voulons pas, sur une question dont l'opportunité

« est discutable — ce sont eux qui parlent — compromettre
« l'équilibre du budget.

« Et vous, ayant à choisir entre les évadés de la guerre et
« les autres, c'est à la voix de l'élite que vous demeuriez
« sourds ? Ayant à choisir entre le Groupement de ceux qui,
« sacrifiant leur intérêt personnel élèvent la voix en faveur
« du Trésor et ceux qui formulent une revendication qui se
« traduira dans l'avenir, par un sacrifice de plusieurs centai-
« nes de millions, vous décideriez de repousser le noble geste
« des hommes qui parlent en faveur de l'intérêt général de la
« France, et vous leur préféreriez les autres ! Cela me paraît
« impossible.

« Messieurs, à l'heure où tant d'appétits s'exercent au dé-
« triment du budget, j'attache une importance considérable
« à l'attitude de ceux qui vous demandent, par dessus leur inté-
« rêt particulier, de défendre l'intérêt général. Le moins qu'on
« puisse dire d'un pareil exemple, c'est qu'il mérite d'être
« consacré. Que pourraient penser de nous ces hommes qui
« prennent devant leurs camarades la responsabilité d'écarter
« une dépense publique, si nous, nous n'osions pas, par fai-
« ble, prendre cette même responsabilité. » (1).

Il demande au Sénat de repousser le texte qui lui est soumis.

L'éloquent discours de M. Chéron est longuement applaudi.
Puis, M. Lancien, qui a conféré avec les associations des prison-
niers de guerre, assure que leurs désirs sont très modérés.

Enfin, l'article 46, repris par le Ministre des Pensions une
fois encore et mis aux voix après une dernière intervention du
Rapporteur général, est rejeté suivant la proposition de la
Commission.

La dernière grande discussion devait être suscitée par le pro-
blème de la gratuité scolaire et l'amalgame, sujet d'actualité,
aujourd'hui plus que jamais, par l'extension qu'il a prise avec
la gratuité de la classe de sixième.

On en est arrivé à l'examen de l'article 59. « A partir du
1^{er} octobre 1928, il ne sera plus perçu de rétribution scolaire
pour les classes de 6^e, de 5^e, de 4^e et de 3^e dans les établissements
d'enseignement secondaire auxquels est ou sera annexé une
école primaire supérieure ou une école technique ».

Cette question d'origine gouvernementale (M. Herriot), on
s'en souvient, donne lieu à une première passe oratoire, en at-
tendant le grand débat de janvier 1928, entre deux joueurs
passés maîtres incontestés.

(1) J. Off.. Déb. parl., Sénat, 1927, p. 1486-1487.

Tout en conseillant au Sénat de l'adopter pour « sauver l'enseignement classique », dans cette catégorie d'établissements M. Léon Bérard déclare que l'article 59 amorce la grande réforme de la gratuité de l'enseignement secondaire, mais il ne veut pas, pour le moment, traiter au fond cette question :

« Je veux parler, dit-il, de ce qu'on appelle aujourd'hui l'amalgame, système scolaire usité depuis deux ans nouveau, au moins pour la généralisation qui en a été faite et selon lequel dans tout établissement secondaire et non pas seulement dans ceux dont il est question au texte, les élèves de la section classique sont réunis à ceux de la section moderne pour l'étude du Français, le Français devant être enseigné aux uns et aux autres comme si aucun d'eux n'apprenait par ailleurs aucune langue ancienne ».

D'ailleurs cette institution nouvelle a rencontré des objections très vives chez les professeurs chargés de l'appliquer. L'orateur l'affirme malgré les fréquentes contestations du Ministre devant la Commission.

« Or, poursuit-il, j'ai appris, depuis qu'en réalité, le mouvement dans l'Université, contre l'amalgame était plus étendu et plus vif qu'on ne pouvait le supposer il y a trois semaines.

« Ce ne sont pas seulement des associations de professeurs, ce sont des organes réguliers et légaux de l'Administration, tels les conseils académiques, qui ont, si je suis bien renseigné, condamné la pratique de l'amalgame.

« ...C'est la marque même d'un esprit scientifique de soumettre l'idée aux faits et d'accepter les résultats d'une expérience. J'entends bien que l'amalgame, en dépit de son nom, ne relève ni de la chimie ni d'aucune science expérimentale. M. le Ministre peut répondre que l'expérience n'est pas assez concluante parce qu'elle n'aurait pas assez duré. Il y a cependant, de toute évidence, un antagonisme entre l'opinion des exécutants et celle des états-majors.

« La législation libérale et constitutionnelle permet au ministre de sortir aisément et galamment de cette difficulté. Pourquoi... ne demanderait-il pas au Conseil supérieur de l'Instruction publique, à ce haut Parlement Universitaire, dans sa prochaine session de janvier, comment il apprécie l'amalgame et s'il lui apparaît qu'il y a lieu de persévérer dans cette expérience scolaire ? » (1).

M. Herriot accepte la discussion que M. Léon Bérard lui propose pour le mois de janvier, la question méritant par son importance d'être traitée largement.

« Aujourd'hui, poursuit-il, M. Léon Bérard, avec une ingéniosité qui ne surprendra personne, après m'avoir offert la bataille, me demande si je ne trouverais pas plus opportune la capitulation.

« ...Cette solution, il en conviendra, ne serait digne, ni de la fière petite patrie qu'il représente ni du grand pays auquel nous appartenons tous les deux ; il y a là un sujet de discussion extrêmement intéressant, je m'attends à éprouver beaucoup de plaisir à recevoir beaucoup d'enseignements des arguments que M. Léon Bérard apportera à la Tribune.

« ...Evidemment, il serait indigne de ma fonction de ne pas se préoccuper des résultats de l'expérience qui a été instituée. Tout ce que je puis dire pour l'instant, c'est que rien n'est plus éloigné de ma pensée que de vouloir enlever à l'Enseignement secondaire sa vertu traditionnelle, son caractère, son efficacité. Je ne me défendrai pas contre un certain reproche d'anticlassicisme qui m'est souvent proposé » (1).

M. Bérard proteste que ce reproche n'a jamais été adressé au Ministre de l'Instruction publique, puis l'article 59 est adopté, M. Poincaré ayant déclaré, ainsi qu'il l'a déjà fait à la Chambre, que ce texte ne pose point la question elle-même de la gratuité.

Les derniers articles de la loi de Finances sont ensuite rapidement votés, ainsi que certains articles réservés parmi lesquels il n'est pas besoin de le dire, puisqu'il ne peut en être autrement, trouve place l'article I récapitulatif des dépenses et retardataire par sa nature même.

Puis le Rapporteur Général fait connaître que l'équilibre budgétaire s'établira dès lors de la façon suivante :

Recettes	42.497.073.976 fr.
Dépenses	42.300.711.535 fr.
Excédents de recettes	196.362.441 fr.

M. Chéron ajoute que cet excédent sera réduit du montant d'un certain nombre de dépenses nouvelles dont le Gouverne-

(1) J. Off., Déb. parl., Sénat, 1927, p. 1493.

ment demandera l'incorporation à la Chambre. Cette éventualité a d'ailleurs été signalée au début de l'étude sénatoriale.

Il rend enfin hommage au Sénat d'avoir mené si bien son étude budgétaire.

« Le Sénat, qui, en accomplissant consciencieusement sa mission de contrôle fut, en toutes circonstances, le gardien fidèle des Finances de la France, aura une fois de plus fait « son devoir » (1).

Comme à la Chambre, avant de mettre aux voix l'ensemble du projet, les débats se terminent par les petits discours d'usage où tous les organismes se remercient mutuellement. Nous n'en parlons ici que pour ordre.

Un incident de clôture devait cependant rompre la monotonie et l'ordre habituel de cette finale. Sans gravité aucune, une explication socialiste vient s'affirmer à cette place. M. Brenier en est le porte-paroles. Il donne lecture d'une déclaration très modérée, courtoise même, pour faire connaître que ses amis et lui ne voteront pas le Budget.

« Notre attitude, dit-il, est sans doute déterminée pour une part par les considérations historiques et doctrinales que je ne crois pas utile de rappeler ici et auxquelles nous nous devons de rester fidèles, tant que les budgets en cause ne nous donneront pas la certitude que tout a été fait pour répartir les charges fiscales suivant les ressources réelles de chaque citoyen et pour doter nos services d'enseignement de solidarité, d'hygiène de la totalité des crédits dont ils ont besoin.

« ...Avec la même netteté et la même franchise que l'année dernière, dans la même circonstance, je veux dire à M. le Président du Conseil que nous ne méconnaissons pas, ce qu'il y a de bon, à nos yeux, dans l'œuvre qui est sienne.

« C'est un devoir et c'est une force aussi de savoir rendre justice à tous, amis ou adversaires.

« Ainsi, M. le Président du Conseil vous avez travaillé avec un courage, une volonté et une persévérance rares à la revalorisation de notre monnaie et à l'assainissement de notre Trésorerie. Cette première partie de votre programme, vous l'avez réalisée et, sans nul doute, vous avez donné au pays les moyens de respirer et d'échapper, au moins momentanément aux entreprises de spéculation et de panique qu'il a connues de 1924 à 1926 et qu'il pourrait connaître encore si votre Gouvernement comme ceux qui vien-

(1) J. Off., Déb. parl., Sénat, 1927, p. 1503.

« dront après lui se refusait à assurer par tous les moyens la
« suprématie de la volonté nationale librement exprimée sur
« toutes les coalitions d'intérêts trop souvent au service de
« partis condamnés par le suffrage universel.

« Mais, si vous avez atteint votre premier objectif, M. le
« Président du Conseil, vous ne l'avez fait qu'en créant une
« situation qui reste dominée par deux phénomènes dont la
« durée doit être indiscutablement limitée.

« Le premier, c'est que vous avez dû recourir à une fisca-
« lité écrasante, que ce pays ne pourra supporter plus long-
« temps, le second c'est que nous traversons une crise écono-
« mique dont l'intensité, la durée et les conséquences inter-
« disent tout optimisme » (1).

M. Poincaré demande la parole et répond à l'explication de vote faite par le sénateur de l'Isère par un discours longuement applaudi, dans lequel il ne manque pas d'aborder la question économique. Nous rapportons ici les principaux passages de cet important et intéressant exposé :

« Messieurs, j'ai recueilli très soigneusement un grand
« nombre des observations qui viennent d'être apportées à la
« Tribune par notre honorable collègue. Je ne regrette qu'une
« chose, c'est que la conclusion de ses observations soit né-
« gative et qu'après nous avoir apporté un certain nombre
« de propositions parmi lesquelles il y en a, je le dis nette-
« ment, d'excellentes, notre collègue ait déclaré qu'il ne vo-
« tera pas le budget.

« Or, il me semble que la seule façon d'aboutir à des ré-
« formes, c'est de donner d'abord à l'Etat le moyen de faire
« face aux dépenses nécessaires. Il y a quelque illogisme et
« quelque contradiction à venir réclamer des réformes socia-
« les, des réformes industrielles, des réformes dans l'organi-
« sation du crédit à l'exportation, des réformes concernant
« les salaires, des réformes tendant à l'abaissement du prix
« de la vie et à ne donner au Gouvernement aucune des res-
« sources nécessaires pour faire face à des besoins si libérale-
« ment exposés.

« ...Je suis en face d'une opposition des plus courtoises.
« Puisque je dois avoir une opposition, je vous avoue fran-
« chement que je la préfère ainsi. Vous ne me gênez pas
« beaucoup, pas plus à la Chambre qu'ici... Vous m'encoura-
« gez même, vous m'adressez quelques critiques dont je tâche
« de tirer parti.

« Il y a cependant deux points qui me gênent dans vos dé-
« clarations. Vous me reprochez des impôts trop lourds ; ils

(1) *J Off. Déb. parl., Sénat*, p. 1504-1505.

« étaient indispensables parce que le budget était en déficit,
« que la monnaie était avilie, qu'il n'y avait pas d'autre
« moyen au mois de juillet 1926 de sauver les finances publi-
« ques menacées de la crise la plus effroyable (Applaudisse-
« ments).

« J'ai l'intention... de reprendre un à un tous ces impôts
« afin d'y apporter peu à peu les améliorations nécessaires.

« ...D'un autre côté, *vous vous gardez bien de nous indi-*
« *quer quels impôts vous auriez apportés ?* Vous n'êtes plus
« d'accord dans votre parti sur ce point. Vous vous êtes bat-
« tus toute la semaine dernière et même tout le mois der-
« nier, pour savoir si vous inscririez ou non dans votre pro-
« gramme politique, le prélèvement sur le capital.

« Le jour où vous serez d'accord entre vous, nous en re-
« parlerons... au mois de janvier... si vous apportez une pro-
« position pratique, je l'accepterai, car je prends de toutes les
« mains !

« Mais j'attends jusque là, pour me prononcer...

« Il y en a un second sur lequel je ne suis pas tout à fait
« d'accord avec vous. Je veux parler de la crise industrielle.
« Ce n'est pas que je la nie... Certains ont l'air de considé-
« rer ce qu'ils appellent la crise industrielle comme la consé-
« quence des mesures que nous avons prises depuis 18 mois.
« Mais c'est le sophisme « *Post hoc propter hoc* » : c'est le
« contraire même de la vérité.

« La *crise économique* qui est moins grave, je le répète,
« qu'on aurait pu le craindre, n'est pas la conséquence du re-
« mède que nous avons apporté à la situation. Elle est la
« *conséquence du mal auquel nous avons remédié* (Vifs ap-
« plaudissements). C'est parce que nous avons vécu pendant
« des mois sous le régime de l'incertitude monétaire, c'est par-
« ce que nous avons eu des inflations successives, c'est parce
« que notre monnaie se dépréciait de plus en plus, c'est parce
« que nous avons vu à un moment donné cette monnaie
« tomber, dans une chute verticale — c'est à ce moment que
« nous sommes venus au pouvoir, — c'est parce que, dans toute
« cette période, l'industrie française a profité, il faut bien le
« dire, d'une situation qui la mettait artificiellement, fictive-
« ment dans un état de supériorité par rapport à l'industrie
« étrangère qu'elle a pu exporter en masse, avec des bénéfices
« transitoires qui un jour ou l'autre, devaient fatalement di-
« minuer.

« ...Nous nous trouvons aujourd'hui dans une période de
« crise, c'est-à-dire de réadaptation. Il n'est pas douteux
« qu'après avoir vécu dans une prospérité artificielle, l'indus-
« trie française est aujourd'hui obligée de revenir lentement,
« peu à peu à l'état normal, à l'état de santé permanente. On
« ne passe pas de la maladie à la santé sans une période de
« convalescence (vifs applaudissements).

« ...Note balance commerciale est favorable et est restée
« favorable toute cette année, alors que depuis longtemps elle
« ne l'avait pas été ».

Il termine en ces termes ses remarquables explications :

« Quand on parle de stabilisation ou de redressement, en
« tout cas d'assainissement monétaire, on oublie toujours que
« l'assainissement monétaire ne peut être définitif que si l'on
« peut conserver ensuite une balance de paiements favorables.
« Celle-ci, nous l'avons dès maintenant, car j'ai à peine be-
« soin de dire que, si la balance commerciale est favorable,
« à fortiori la balance des paiements l'est également.

« Messieurs, il est donc inutile de nous lamenter. Ce qu'il
« faut, c'est être prudents, c'est être attentifs. Mais surtout,
« il ne faut pas désespérer, d'abord parce que la situation n'est
« pas aussi mauvaise que certains l'affirment, ensuite parce
« qu'il ne faut jamais désespérer de la France (1) (Applau-
« dissements vifs et prolongés) ».

Il est près de 22 heures quand le scrutin sur l'ensemble du projet est ouvert.

Adoptée par 283 voix contre 17, la Loi n'est donc repoussée que par un nombre infime de sénateurs.

Ont voté contre (2) les quatorze membres du groupe socialiste, au nom desquels M. Brenier avait donné lecture de la déclaration rapportée plus haut ; les deux socialistes-communistes de la Seine : MM. André Morizet et Alexandre Bachelet et un membre de la gauche démocratique radicale et radicale socialiste : M. Gay.

En résumé, le Sénat a fait subir au Projet de loi de Finances d'assez nombreuses modifications, mais d'une façon générale on peut le dire, comme le fera remarquer à la Chambre, le 23. M. de Chappedelaine, que ces retouches portent « bien plus sur des dotations des services que sur la loi elle-même ».

389 chapitres de dépenses ont été rectifiés : 2 font partie du compte « Entretien des troupes d'occupation en pays étrangers », 43 concernent les budgets annexes et 344 s'appliquent à des crédits du Budget général.

(1) *J. Off.*, Déb. parl., Sénat, 1927, p. 1506.

(2) MM. Auray, Bachelet, Betoulle, Brenier, Brugnier, Darteyre, Dherbécourt, Fèvre, Fourmont, Gay, Giraud, Leclerc, Morizet, Reboul, Valette, Voilin, Viallet.

Quant à la loi de Finances proprement dite, le bilan numérique des modifications s'établit de la façon suivante :

22 articles modifiés.

10 articles rejetés ou disjoints.

6 articles nouveaux.

Les diminutions réalisées forment en valeur un chiffre global de 214.402.592 fr. (art. 1 de la Chambre 42.515.114.127 fr.; du Sénat 42.300.711.535 francs).

En voici la décomposition, telle que devait la présenter au Palais-Bourbon son Rapporteur général (1).

I. — Réductions opérées sur les propositions initiales du Gouvernement :	
a) Rejet de mesures nouvelles ou d'augmentations de crédit demandées par rapport à 1927	65.128.528
b) Diminution effectuées d'après les résultats accusés par la situation des engagements de dépenses sur l'exercice en cours	33.716.014
II. — Rejets d'augmentations dues à l'initiative de la Commission des Finances de la Chambre ou de la Chambre elle-même	
	32.374.150
III. — Réductions jugées possibles en raison du report probable de crédits de 1927 à 1928	83.178.000
IV. — Réductions indicatives destinées à permettre à la Chambre de relever la dotation de certains chapitres ..	5.900
Total égal.....	214.402.592

De leur côté les recettes du Budget général ramenées de 42.567.853.176 francs à 42.497.078.976 francs sont affectées d'une réduction de 70.779.200 francs.

Quoiqu'il en soit la marge de sécurité accusée par la balance des recettes et dépenses s'est accrue dans la notable proportion de 1 à 3,8 environ passant de 52.739.049 francs à la Chambre à 196.362.441 fr., ce qui donne un supplément de 143.623.392 francs.

L'équilibre est donc réalisé dans une mesure plus appréciable malgré la relativité d'un pareil excédent comparativement à deux sommes de nature presque astronomique. Mais pour être juste, il convient de dire que cet excédent présenté par le Sénat, en dehors des modifications certaines qui résulteront du fait

(1) *J. Off.*, Déb. parl., Sénat, 1927, p. 4056.

même de la Chambre, présente un caractère purement relatif, passager et en quelque sorte légèrement erroné. Si l'on envisage la situation sous son aspect réel, il convient de se rappeler deux choses : d'abord l'annonce faite le 19 décembre par M. Chéron, d'une augmentation de dépenses qui sera proposée par le Gouvernement dès le retour du projet à la Chambre et qui se soldera par un total de 77 millions et demi. Voici pour la première. En second lieu, le Sénat a opéré 5.900 fr. de réductions à titre indicatif et l'on sait fort bien ce que pareille chose signifie : Tout simplement une demande d'augmentation de crédits.

Donc, d'ores et déjà, en présence d'une marge aussi fictive, il est permis de se demander ce qu'il adviendra de l'équilibre après la fameuse navette. On peut être certain néanmoins qu'il sera réalisé. Dans quelles proportions ? Toute la question est là.

Nous concluons cependant en rendant hommage au Sénat pour le bel exemple qu'il a donné une fois de plus, tant à la nation elle-même qu'aux membres de l'autre Assemblée par la rapidité de son examen et par la sagesse et la raison de son étude qui l'ont conduit à la compression des dépenses et à la réalisation d'un plus large équilibre. Qu'elle le veuille ou non, la France peut être heureuse de rencontrer quelquefois encore des hommes qui ont à cœur de défendre ses intérêts avec désintéressement, à une époque surtout où les appétits de toutes sortes semblent déchaînés. Si elle n'éprouve pas ces sentiments qu'elle leur rende simplement cette justice. Nous voulons parler ici de ceux qui se sont particulièrement distingués au Sénat : MM. Poincaré et Chéron.

QUATRIÈME PARTIE

La Navette

Il est impossible qu'un accord complet et immédiat s'établisse entre les deux assemblées, surtout sur l'ensemble d'un projet aussi vaste dont les multiples questions peuvent soulever de nombreux sujets de dissentiments. D'ailleurs, serait-il même souhaitable qu'après une unique étude de part et d'autre, le Sénat acceptât d'emblée les propositions de la Chambre ? Nous ne le croyons pas. Personne du reste ne le souhaite.

Un tel idéal irréalisable soulèverait cette alternative : ou bien présentation par la Chambre d'un projet de loi tellement parfait qu'aucune retouche n'y soit nécessaire. Tout le monde sait que s'il y a une chose impossible, c'est évidemment celle-là. D'ailleurs l'unanimité n'est même pas réalisée dans le sein de cette Assemblée, comment pourrait-elle être mieux en présence d'une seconde. Ou bien le Sénat abdiquerait ses droits constitutionnels de contrôle budgétaire. Eventualité plus qu'improbable qui mettrait réellement en doute la nécessité d'un dualisme parlementaire. Mais ceci n'est qu'une hypothèse parce que même en admettant que la haute Assemblée n'ait aucune observation à apporter au texte qui lui est soumis elle trouverait tout au moins la raison de quelques retouches, serait-ce seulement pour justifier son utilité. Et inversement. De plus les petites rivalités coutumières des deux institutions poussent naturellement l'une à ne pas trouver parfaite l'œuvre de l'autre.

Enfin issues de consultations électorales de nature et d'origine fort dissemblables, elles doivent forcément concevoir les questions sur deux plans différents. Cette dissemblance originelle est précisément la raison d'être de leur existence com-

mune. S'il en était autrement comment légitimer la co-existence de deux Assemblées dont l'une ne serait que le double, le prolongement et la copie de l'autre. L'intérêt de la chose publique, dans une institution républicaine, exige et commande qu'il en soit ainsi. Des discussions d'abord internes puis externes, doit constitutionnellement jaillir la lumière.

Le projet de loi de Finances est donc destiné à effectuer quelques voyages du Sénat à la Chambre et de la Chambre au Sénat. Ce mouvement de va et vient nécessaire jusqu'en parfait accord réciproque, qui fait penser à l'établissement du niveau de deux vases communicants, a reçu dans le langage courant l'appellation imagée de « navette ».

La Navette du Budget de 1928 est particulièrement longue et mouvementée. Sans compter les deux grands examens préliminaires dont nous venons de parler, cinq fois le Sénat retourne l'ensemble au Palais-Bourbon, cinq fois celui-ci le renvoie au Sénat. Six études successives sont donc en définitive nécessaires de part et d'autre pour obtenir la concordance des chiffres. Il faut en toute justice reconnaître que le fruit de cette élaboration et de ces fréquents aller et retour est peut-être un des meilleurs que puissent enregistrer les annales budgétaires, par la réalisation d'un super-équilibre, alors que l'équilibre seul pendant longtemps avait été même inconnu.

Le chiffre numérique des séances peut laisser supposer la nécessité correspondante d'un grand nombre de jours. Il n'en est rien. L'opération sera parfaite en un laps de temps très court — en un temps « record », — peut-on même dire suivant l'expression à la mode : 33 heures seulement suffiront aux deux Assemblées pour terminer le jeu ; du vendredi 23 décembre à 21 heures, au dimanche 25 à 6 heures. En poussant la précision analytique plus loin encore, il est facile de constater que chaque assemblée a disposé en moyenne de trois heures vingt minutes environ par examen. Ceci est vraiment remarquable comparativement à la longueur des premières études. Toutes proportions gardées, d'ailleurs, puisqu'à l'ouverture de la Navette, le plus gros de l'œuvre était fait et le travail débrouillé. Il ne reste plus à effectuer que quelques retouches. Les législateurs sont donc allés vite, le fait est incontestable, surtout quand on pense que l'ordre suivi dans toutes les discussions est toujours le même, qu'il s'agisse de la phase initiale ou des séances fébriles de la dernière heure. Les Commissions des Finances conti-

nuent à fonctionner chaque fois et chaque fois les Rapporteurs Généraux exposent la situation au début des débats. Aussi expéditifs qu'ils puissent être, il leur faut tout de même le temps matériel d'examen et de préparation.

Il faut également tenir compte des temps morts constitués par la transmission effective des documents du Palais-Bourbon au Luxembourg.

Le Parlement se montre donc expéditif quand il le veut bien. Malheureusement il ne le veut pas souvent. Il est vrai qu'en la circonstance il était particulièrement hanté par la date fatidique du 31 décembre que le Président du Conseil n'avait pas un instant cessé de lui présenter énergiquement comme un épouvantail. D'autre part, la consultation électorale était pour la Chambre une raison de plus de ne perdre aucun instant et de tenir à l'achèvement de ses travaux à l'époque régulière. Tout retard aurait nécessairement produit une déplorable impression dans le pays et les Députés en avaient, par intuition ou par expérience, le sentiment très net. Enfin, pour certains, les socialistes, la fin décembre était également l'occasion d'une manifestation de parti et, le Congrès de Noël approchant, il leur fallait toute liberté d'esprit pour s'y livrer complètement sans autre préoccupation, bien que tout le monde sache que la réussite de la loi de Finances est loin d'être d'un grand intérêt pour eux, puisqu'ils ne la votent pas.

Nous diviserons cette quatrième partie en autant de paragraphes qu'il y a eu d'études successives dans chaque Assemblée.

§ I. Le projet de Budget revient à la Chambre pour la deuxième fois.

(Séance de nuit du 23 décembre : 21 heures à minuit et demie).

La Commission des Finances de la Chambre n'a évidemment pas attendu pour reprendre ses travaux la fin de l'étude sénatoriale. Suivant la pratique habituelle — nous l'avons déjà vu pour le premier examen du Sénat — elle s'est mise officiellement à l'œuvre parallèlement avec la Haute Assemblée, afin de ne retarder en rien les discussions ultérieures.

Elle adopte dans l'ensemble les dispositions nouvelles proposées par le Luxembourg ; néanmoins, quelques textes écartés par ce dernier et les rejets d'augmentations dues à l'initiative

de la Chambre sont, à quelques exceptions près, partiellement ou totalement rétablis.

Parmi les principales décisions de la Commission, on peut citer :

En ce qui concerne la substitution d'une taxe à la production à l'impôt sur le chiffre d'affaires, sur les benzols, etc... (article 6 bis) elle reprend le paragraphe sur le sulfate de cuivre et accepte la disjonction des autres qui seront incorporés dans le collectif de décembre.

Elle reprend également son texte en ce qui concerne l'allocation à accorder aux anciens prisonniers de guerre.

Aux travaux publics, elle rétablit le relèvement des salaires des cantonniers, l'augmentation étant toutefois limitée, en vue d'une transaction possible avec le Sénat, aux trois-quarts de la majoration primitivement envisagée.

Elle propose de reprendre le chiffre primitif de la Chambre (3 millions) pour la subvention à l'Institut de coopération intellectuelle.

En résumé, les décisions de la Commission sur la loi de Finances n'entraînent aucune répercussion sur le chiffre des évaluations de recettes du budget général. Celles-ci, en définitive, ne sont diminuées que d'une somme minime de 457.800 francs provenant de rétablissements de crédits opérés au budget annexe des P. T. T. C'est donc à la somme de 42.496.616.176 francs qu'elle demande de fixer le montant des voies et moyens.

Quant aux dépenses, elle les majore de 150.212.725 francs. Le chiffre des crédits du budget général se trouve ainsi porté à 42.450.924.260 francs.

L'équilibre s'établit alors comme suit :

Recettes	42.496.616.176
Dépenses	42.450.924.260
Excédent	45.691.916

Nous ferons remarquer simplement que ce chiffre est inférieur de plus de 7 millions à celui de la balance du Budget à l'issue du premier examen à la Chambre et de plus de 150 millions à celui du Sénat.

Présentant le budget à la Chambre le 23 Décembre après-midi, M. de Chappedelaine conclura en ces termes :

« Compte tenu d'une part, de toutes les incorporations faites aux dépenses, d'autre part, de la correction de 89 millions apportée aux évaluations de recettes sur les ventes d'immeubles, on peut dire que cette situation est sérieusement et véridiquement établie. Raison de plus pour que votre Rapporteur Général vous adjure instamment de ne pas aller au delà des propositions de votre Commission qui, pour désireuse qu'elle soit de maintenir vos premières décisions, n'en avait pas moins le double devoir et d'assurer l'équilibre et d'envisager les transactions possibles avec le Sénat sur les points qui séparent encore les deux Assemblées » (1).

Le 23 Décembre, à 21 heures, M. Poincaré dépose le projet de loi sur le bureau de la Chambre et en demande la discussion immédiate en vertu de l'article 96 du règlement. Après le discours de M. de Chappedelaine, la requête du Président du Conseil obtenant satisfaction, il en est ainsi ordonné.

La Chambre aborde en premier lieu, selon la règle, le Budget des Dépenses. Nous ne citerons que les questions ayant soulevé des discussions importantes (nous ferons de même dans la suite).

Afin de donner une idée de la façon dont est présenté un chapitre, en deuxième examen budgétaire, nous choisissons spécialement le chapitre 79 du Ministère de l'Instruction Publique qui entre dans le cadre de notre étude.

« M. le Président : Chap. 79. Subvention à l'Institut International de Coopération intellectuelle.

« Chiffre votée par la Chambre : 3 millions de francs.

« Chiffre voté par le Sénat : 2 millions de francs, soit une réduction de un million de francs. La Commission propose de reprendre le chiffre de la Chambre.

« La parole est à M. Duval-Arnauld » (2).

Prenant pour base les explications fournies au Sénat par M. Bérard, celui-ci estime difficile de rétablir le chiffre de la Chambre. Mais devant l'attitude du Rapporteur Général qui se dresse contre sa proposition, il s'incline non sans faire constater la forte proportion contributive de la France par rapport aux autres pays. « Il paraît raisonnable, dit-il, avant d'ajouter un million aux 2 millions dont cet Institut International est dé-

(1) *J. Off.*, Déb. parl., Chambre, 1927, p. 4057 in fine et 4058.

(2) *J. Off.*, Déb. parl., Ch., 1927, p. 4067.

jà doté, de contrôler au plus près l'emploi de la subvention actuelle ».

Enfin, il n'émet aucun doute sur l'avenir brillant de cet organisme et ses résultats magnifiques, mais il trouve surtout en lui une source de dépenses que l'on n'a « pas le droit d'ouvrir plus largement encore, sans être assuré que ces dépenses nouvelles seront utilement engagées ».

Malgré son intervention, le chapitre 79 mis aux voix est adopté au chiffre de 3 millions de francs.

Poursuivant son examen, la Chambre en arrive à la brûlante question du salaire des cantonniers.

Sur la proposition de M. Moutet, Rapporteur spécial, la Commission des Finances demande le rétablissement du crédit supprimé par le Sénat (20.000.000 de fr.), mais jusqu'à concurrence seulement du chiffre de 15 millions.

M. Chaussy (socialiste, Seine-et-Marse) obtient la parole et sollicite la réinscription intégrale du chiffre du crédit initial.

« ...Quelles objections, dit-il, ont été formulées devant le « Sénat ?

« Tout d'abord, M. Henry Chéron, Rapporteur Général, a « déclaré que c'était le moment de penser aux contribuables. « Je m'étonne que cet honorable sénateur n'ait pas pensé « un peu plus tôt aux contribuables, lorsqu'il s'est agi, par « exemple, de voter une augmentation de crédit d'un mil- « liard pour le budget de la guerre (interruptions à droite et « au centre) de 150 millions pour les périodes de réserve, pen- « dans lesquelles les jeunes Français vont perdre leur temps « dans les cours de casernes à faire la corvée de quartier (nou- « velles interruptions, compréhensibles d'ailleurs).

« Il n'a pensé à faire des économies qu'au détriment des pe- « tits, des modestes travailleurs, de ceux qui ne gagnent que « 14 francs par jour.

« ...L'Etat doit accorder à ses travailleurs un salaire mini- « mum leur permettant de vivre. (Applaudissements sur di- « vers bancs).

« Je voudrais que les honorables sénateurs qui prétendent « démontrer la possibilité de subsister avec un tel salaire, fus- « sent obligés de s'en contenter pendant une année.

« Je suis convaincu que, l'année suivante, ils seraient les « premiers à demander ce minimum de 8.000 francs par an.

« ...Je n'ai pas besoin d'insister. La Chambre voudra cer- « tainement manifester sa volonté de maintenir l'augmenta- « tion votée par elle » (1).

(1) *J. Off. Déb. parl., Chambre, 1927, p. 4077 et 4078.*

Pour donner plus de portée à son amendement, l'orateur dépose une demande de scrutin public.

On est ici en présence d'une de ces questions d'importance assez relative en elles-mêmes, mais qui gagnent parfois une ampleur insoupçonnée par l'effet des hasards parlementaires.

Par la bouche de M. Chaussy, elle acquiert évidemment une tournure un peu spéciale, toute enveloppée de considérations purement politiques. Quoiqu'il en soit, l'étincelle jaillit, donnant naissance, entre les deux assemblées, à un conflit qui n'est pas prêt de s'éteindre.

M. Auguste Desoblin ne manque pas de venir appuyer cette revendication, affirmant que la « Chambre ne peut pas se déjuger ».

Le Ministre des Travaux Publics ne s'étonne pas que le crédit de 20 millions ait suscité l'opposition du Sénat et des Conseils généraux. Il rappelle ce qui a été fait pour les cantonniers. Leur salaire minimum a été porté de 420 à 520 francs. La proposition transactionnelle de 15 millions ne répond à rien, aussi demande-t-il à l'Assemblée d'adopter un crédit de 12 millions nécessaire pour maintenir le chiffre de 520 francs. Il ajoute : « Et je crois bien que ce chiffre, après les voyages traditionnels de fin d'année d'une assemblée à l'autre, finira par triompher ».

Malgré les observations de M. Tardieu, la Chambre reprend d'une part la division des chapitres et adopte l'amendement de M. Chaussy par 410 voix contre 90.

Sont également repris les crédits supprimés par le Sénat pour les routes d'Alsace et de Lorraine et les indemnités des anciens prisonniers de guerre.

Puis on passe à l'étude de la loi de Finances.

A la demande de M. Léon Blum (socialiste, Seine) la Chambre rétablit l'article 2 bis (exonérant de la patente les chauffeurs et cochers propriétaires de la voiture avec laquelle ils font eux-mêmes un service de place), malgré la demande du maintien de la disjonction qui en est faite par les observations de M. Borduge, Directeur général des Contributions directes, commissaire du Gouvernement.

L'article 6 bis est également repris, mais avec la nouvelle réduction proposée par la Commission qui en restreint l'application au sulfate de cuivre. Nous l'avons vu plus haut.

Quant à la disposition en faveur des prisonniers de guerre (art. 46), elle est l'objet d'un court débat.

Le Sénat a disjoint cet article et la Commission des Finances de la Chambre en appuie le rétablissement.

M. Charles Desjardins propose même d'étendre le bénéfice de la disposition aux prisonniers civils. Il veut justifier le droit de ces derniers qui ont enduré d'abominables souffrances : « Au moment, déclare-t-il, où vous faites un cadeau qui, dans une certaine mesure, se justifie, aux prisonniers de guerre, vous devez traiter de la même façon les civils ».

La Commission repousse l'amendement. De son côté, M. Marin, Ministre des Pensions, prie M. Desjardins de le retirer et obtient gain de cause.

Quoiqu'il en soit, l'article 46, mis aux voix, est adopté à l'unanimité.

Aucun incident remarquable ne se produit par la suite et la Chambre arrive rapidement au dernier article.

L'ensemble du projet est adopté par 393 voix contre 125 et l'équilibre se présente de la façon suivante : (1)

Recettes	42.496.616176
Dépenses	42.463.832.660
Excédent	32.783.516

Nous faisons observer que la somme des recettes, malgré quelques petits flottements ultérieurs, est exactement celle qui figurera dans le texte définitif.

Enfin, il est assez alarmant de constater la compression exagérée de la marge disponible qui ne cesse de diminuer progressivement. Evidemment, 32 millions constituent encore une différence assez importante qui pourrait fort bien ne pas exister, mais quelle poussière comparativement au chiffre de 42 milliards et demi !

§ II. *Le Budget revient au Sénat pour la deuxième fois.*

(Séance du 24 Décembre : 14 heures à 18 heures 5 minutes).

Réunie avant la séance sous la présidence de M. Clémentel, la Commission sénatoriale des Finances examine les modifications apportées par la Chambre dans les textes du projet que le Sénat lui avait transmis.

(1) *J. Off.*, Déb. parl., Chambre, 1927, p. 4078.

La Commission décide d'accepter une partie des rectifications introduites par l'autre Assemblée, mais elle demande au Sénat de se montrer irréductible sur trois points qu'elle persiste à repousser :

Le crédit demandé pour l'Institut de coopération intellectuelle ;

Celui voté par la Chambre en faveur des cantonniers ;

Et l'indemnité de 100 francs pour les prisonniers de guerre.

Le résultat de ses délibérations donne au budget la physiologie suivante :

Recettes	42.497.073.976
Dépenses	42.425.084.460
Excédent	71.989.516

L'équilibre bénéficie donc d'un supplément de près de 40 millions, ce qui double largement les évaluations du Palais-Bourbon.

L'urgence ayant été déclarée et la discussion immédiate ordonnée, l'Assemblée entend en premier lieu M. Chéron, dans son exposé de la situation. Comme d'habitude, le long discours du Rapporteur général est très applaudi, bien qu'il ne contienne en fait aucune appréciation de grande portée. Il n'est en effet que la simple relation des modifications apportées par la Chambre et la Commission ; à peine si quelques commentaires viennent l'expliquer de temps à autres.

Dans l'ensemble, 88 points de friction subsistent et la Commission conseille à la Haute Assemblée de céder sur une cinquantaine ; d'ailleurs, elle-même est déjà entrée dans cette voie en faisant de nombreuses concessions au cours de la réunion qu'elle vient de tenir.

Il n'est pas besoin de dire qu'à chaque fois l'une ou l'autre assemblée ne reprend pas intégralement l'étude du texte de la loi. Suivant l'usage, elle statue seulement sur les articles ou chapitres qui lui sont retournés rectifiés.

Conformément à la demande de la Commission, le Sénat accepte les modifications de la Chambre dans les divers chapitres des Affaires étrangères, de la Guerre, de la Marine, mais il maintient ses décisions dans quelques chapitres des Finances, de l'Intérieur, de l'Hygiène, de l'Agriculture et de l'Instruction Publique.

Une discussion inévitable s'engage sur le chapitre 79 de ce dernier budget au sujet de l'Institut de coopération intellectuelle.

M. Herriot demande l'adoption du crédit de 3 millions voté par la Chambre et que la Commission a encore une fois ramené à 2. M. Chéron s'était plaint que la comptabilité de l'Institut échappait à tout contrôle, aussi le Ministre s'attache-t-il à démontrer que ce contrôle existe, du moins en partie, par les soins de la Société des Nations, mais que désormais, — il en fait la promesse, — le Parlement sera appelé à l'exercer effectivement.

Quant au crédit de 100.000 francs pour frais de transport, il est amplement justifié par les dépenses rendues nécessaires du fait des voyages des fonctionnaires de l'Institut, notamment pour leurs missions dans les capitales étrangères. Ce personnel, qui appartient à un grand nombre de nations, est « obligé de se déplacer souvent, soit pour se rendre dans les pays d'origine, soit pour accomplir des missions hors de France ».

« J'ajoute, conclut-il, qu'il s'agit d'une institution que nous « n'avons pas obtenue d'établir à Paris, sans une très grande « peine. Je suis sûr que la Haute Assemblée comprendra les « raisons que je pense être d'intérêt national, qui font qu'une « fois encore j'appelle sur cette institution toute sa bienveil-
« lance et je lui donne l'assurance, qu'informé de ses desirs « et les trouvant très légitimes, je servirai très volontiers « d'intermédiaire pour qu'elle reçoive, dès l'année prochaine, « tous les documents qui lui permettront de se prononcer en « connaissance de cause » (1).

Mais M. Chéron fait remarquer que la dotation de 2 millions, suffisante jusqu'alors, avait été établie comme correspondant à la limite des sacrifices possibles de l'Etat français. Il résume son intervention en ces termes :

« Pour conclure, je dis à M. le Ministre de l'Instruction pu-
« blique qu'il est sage de s'en tenir au crédit voté par le Sé-
« nat.

« M. le ministre peut déposer un projet de loi spécial et
« apporter à l'appui les documents que la loi exige. Nous
« examinerons tout cela dans un esprit de justice. J'allais dire
« de bienveillance, puisqu'il s'agit de vous Monsieur le Minis-
« tre qui ne comptez ici que des sympathies. Nous ferons

(1) *J. Off.*, Déb. parl., Sénat, 1927, p. 1522.

« alors de notre mieux. Mais je vous prie d'être d'accord
« avec nous aujourd'hui pour ne pas toucher au chiffre voté
« par le Sénat.

« La Chambre nous a renvoyé un projet de budget qui, se
« chiffrant par plus de 42 milliards, n'a plus que 32 millions
« d'excédent de recettes ; c'est dire que nous sommes tout
« juste à la limite de l'équilibre et qu'il faut veiller à ne pas
« augmenter, même pour les motifs les plus honorables, les
« dépenses publiques » (1)

Mis aux voix, le crédit est adopté au chiffre de 2 millions seulement.

Avec les chapitres 66 et 66 bis revient sur le tapis le plus grand sujet de dissentiment : la question du salaire des cantonniers.

M. Reboul demande au Sénat de rétablir le chiffre de la Chambre que la Commission Sénatoriale a rejeté :

« ...Je m'élève donc, dit-il, une fois de plus, contre la par-
« cimonie de notre Commission des Finances et vous demande
« de bien vouloir manifester votre sentiment pour que l'au-
« tre assemblée, lorsqu'elle va recevoir de nouveau le budget,
« veuille bien persister elle aussi dans sa première manière
« de voir. Cette nouvelle manifestation amènera, j'espère, à
« composition, notre Commission des Finances, et particu-
« lièrement son Rapporteur, M. Chéron » (2).

En réponse à cette requête le Rapporteur Général pose nettement les éléments du problème et rappelle une fois de plus les conséquences inévitables de cette concession.

« Messieurs, notre sympathique collègue, M. Reboul, encourage la Chambre dans sa résistance. Je ne sais s'il facilitera ainsi la tâche de la Commission des Finances, il me permettra d'en douter.

« Voici comment se pose la question et pourquoi votre Commission, en vérité, ne peut être accusée d'intransigeance. Il y avait deux problèmes : celui de la nomenclature des chapitres et celui des salaires.

« ...Jusqu'à présent, les salaires des cantonniers étaient bloqués dans le même chapitre que les matières. La raison en est que les cantonniers sont considérés comme des ouvriers, des employés, ce qui d'ailleurs n'a rien que de très honorable. On n'a pas voulu leur accorder la fonctionnarisation, s'il m'est permis d'employer ce mot.

(1) *J. Off.*, Déb. parl., Sénat, 1927, p. 1532.

(2) *J. Off.*, Déb. parl., Sénat, 1927, p. 1536.

« Depuis trois ans, la Chambre s'obstine à vouloir créer un « chapitre « Traitement des cantonniers » à côté du chapitre « Matières » dans un but facile à deviner. Il s'agit de faire « des cantonniers des fonctionnaires... ce n'est pas possible.

« Si vous votiez la somme qui vous est proposée par la « Chambre, étant donné que les cantonniers départementaux « pourront réclamer leur assimilation, c'est une dépense de « 216 millions que vous imposerez à nos départements.

« Or la Chambre des Députés a maintenu son point de vue, « s'il y a intransigance, et c'est le mot que je ne me per- « mettrais pas d'employer vis-à-vis de la Chambre à une heu- « re où nous devons favoriser toutes les transactions, ce n'est « certes pas de notre côté.

« ...En résumé, vous êtes, Messieurs, en face d'une deman- « de de crédits de 21.500.000 francs pour le relèvement du sa- « laire des cantonniers... Cela est inadmissible et je vous de- « mande de rejeter la demande » (1).

Plus loin il ajoutera dans le même esprit :

« Pour le moment, et pour ne pas gâter les choses, à une « heure où il faut que les deux Assemblées soient pénétrées « l'une et l'autre de l'esprit de transaction qui répond au vœu « de la constitution de 1875, je m'en tiens au crédit proposé « par la Chambre et je demande au Sénat de le repousser » (1).

M. Tardieu insiste à son tour. Il ne réclame pas le vote formel du chiffre de la Chambre, mais il semble inciter la Haute Assemblée à la réflexion : « Je n'insiste pas, termine-t-il, pour le vote en ce moment et je me permets de demander une nouvelle délibération ».

Le Sénat l'écoute attentivement, mais il suit les conseils de sa Commission, repousse le crédit de 20 millions et rétablit les dispositions « matières » et « salaires » en un chapitre unique (chap. 66).

Des divergences importantes subsistent également sur divers articles de la loi de Finances :

L'article 2 bis, exonérant de la patente les cochers et chauffeurs propriétaires de leurs voitures est encore disjoint.

L'article 6 bis qui tend à reporter à la fabrication ou à la production la perception de l'impôt sur le chiffre d'affaires pour les sulfates de cuivre, benzols, pétroles et essences lourdes avait été disjoint par le Sénat. La Chambre l'avait rétabli uniquement pour le sulfate de cuivre.

(1) *J. Off.*, Déb. parl., Sénat, 1927, p. 1536-1537.

Malgré une intervention de M. Joseph Courtier, la disjonction totale est maintenue, M. Chéron ayant déclaré qu'une question aussi grave ne devait pas être étudiée hâtivement.

Enfin, c'est l'article 46 et avec lui la fameuse question de l'indemnité aux anciens prisonniers de guerre.

Le chapitre des pensions où le crédit était mentionné pour mémoire a déjà été supprimé, sans discussion. Aucune intervention ne se produit non plus pour demander le rétablissement de l'article qui est de nouveau rejeté sans autre forme de procès.

L'ensemble du projet est voté avec le même nombre d'oppositions, c'est-à-dire par 282 voix contre 17.

L'équilibre se présente alors ainsi :

Recettes	42.497.073.976 fr.
Dépenses	42.425.584.460 fr.
Excédent de recettes	71.489.516 fr.

Ces chiffres, on peut l'observer, sont très sensiblement les mêmes que ceux proposés par la Commission Sénatoriale des Finances.

Dans l'ensemble la Haute Assemblée a opéré au Budget général une somme de réductions s'élevant à 38.248.200 francs.

§ III. *La Chambre discute le projet de Budget pour la troisième fois.*

(24 Décembre. Séance de 18 h. 25 à 19 h. 35).

Dès le début et avant d'aborder la discussion, M. de Chappedelaine, Rapporteur général, dépose et lit son rapport.

Il signale les principaux sujets de divergence entre les deux Assemblées et notamment :

- L'augmentation des salaires des cantonniers ;
- L'indemnité aux prisonniers de guerre ;
- La coopération intellectuelle.

La Chambre est saisie à nouveau de 53 chapitres de dépenses, dont 45 intéressent le Budget général et 8 les budgets annexes (P. T. T. et Caisse Nationale d'Epargne).

Pour ce qui a trait aux articles de loi, en dehors des trois dispositions d'ouverture de crédits (articles I, budgets annexes et compte spécial) et d'évaluation de recettes, il subsiste encore 8 points de désaccord entre la Chambre et le Sénat.

« Votre Commission, conclut-il, vous propose, sur le budget général, des rétablissements qui s'élèvent au total à la somme de 35.936.900 francs dont 21.350.000 francs pour les cantonniers, 3 millions de francs pour les secours d'extrême urgence et 1 million de francs pour la coopération intellectuelle.

« Pour ce qui a trait aux dispositions spéciales, la Commission reprend intégralement les textes votés par la Chambre et disjoints ou modifiés par le Sénat » (1).

Affecté des modifications de la Commission, le Budget se présente ainsi :

Recettes	42.496.616.176 fr.
Dépenses	42.461.521.360 fr.
Excédent	35.094.816 fr.

La discussion immédiate est ensuite ordonnée et personne ne demande la parole dans la discussion générale.

Le président rappelle le processus habituel des débats à ce stade, « conformément à l'usage, et s'il n'y a pas d'opposition, la Chambre ne sera appelée à statuer que sur les articles modifiés par le Sénat ».

L'Assemblée rétablit dans l'ensemble les crédits supprimés par le Sénat. Les quelques grands sujets de désaccords continuent à subsister avec la même importance.

La subvention à l'Institut de Coopération Intellectuelle est reprise sans débat au chiffre de 3 millions.

Au Budget des Travaux Publics, M. Marius Moutet (socialiste, Rhône), Rapporteur, demande à la Chambre de rejeter la décision du Sénat sur les salaires des cantonniers et de persister sur les votes initiaux. Il analyse à son tour les deux causes de divergences et leur donne la physionomie qu'il estime être exacte :

« ...La première, expose-t-il, c'est la division des chapitres. Le Sénat n'entend pas créer un chapitre spécial pour le personnel des cantonniers.

« ...C'est pour déférer au désir qu'a exprimé la Cour des Comptes que nous avons créé deux chapitres distincts.

« Pourquoi le Sénat ne déférerait-il pas comme la Chambre, aux observations de la Cour des Comptes ?

« Reste la question du salaire des cantonniers...

(1) *J. Off.*, Déb. parl., Chambre, 1927, p. 4116.

« ...Mais que l'on ne dise pas que les cantonniers donneront l'exemple. Il n'est nullement besoin de relever leurs salaires pour provoquer les revendications de fonctionnaires un peu partout.

« Nous devons nous montrer justes et équitables envers ces travailleurs en leur assurant un salaire qui, je le répète, ne sera encore qu'un minimum et avec lequel ils resteront les moins payés des agents au service de l'Etat.

« On ne peut donc parler de basse démagogie. Nous estimons que sur ce point le Sénat doit se rallier au vote de la Chambre. La Commission maintient sa proposition » (1).

Les deux Assemblées ont évidemment raison, chacune dans sa conception. L'une, le Sénat, examine la question dans son ensemble, du point de vue général, et par ses conséquences budgétaires ; l'autre, la Chambre, au contraire, la conçoit du point de vue particulier des cantonniers. Il y a peut-être une exagération de part et d'autre. Exclusivisme, dira-t-on : cela est possible. Mais il nous paraît plus juste et plus normal d'accepter la manière de voir de la Haute-Assemblée. Il ne faut certainement pas sacrifier les employés de l'Etat, qui ne doit jamais faillir ni à ses devoirs ni à ses promesses ; cependant, l'intérêt supérieur des Finances est bien aussi un sujet digne de sollicitude. Choisir entre les deux est chose fort délicate, et l'on comprend fort bien les deux états d'esprit.

M. Tardieu, de son côté, déclare que si le conflit persiste, il se peut que le Budget soit voté sans que le crédit ait été augmenté. Dans ce cas, on ne pourrait maintenir en 1928 le salaire minimum de 520 francs.

« Je ne rouvrirai pas de débat, dit-il. Tout a été dit sur le fond. Je veux seulement, m'adressant à ceux qui, comme moi, se préoccupent d'obtenir un résultat utile pour les cantonniers, faire appel à la réflexion et à l'esprit tactique...

« Par conséquent, si une transaction n'intervient pas, nous serons en présence, non pas seulement d'une non augmentation, mais d'une diminution. Il me suffit de signaler ce fait à la Chambre ».

La division des chapitres est reprise sans difficultés et pour donner plus de portée à sa requête, M. Moutet dépose une demande de scrutin :

(1) *J. Off.*, Déb. parl., Chambre, 1927, p. 4119.

« M. le Président, nous demandons un scrutin sur le chapitre 66 bis. La question est importante ; il faut que le Sénat soit informé de la volonté ferme et réfléchie de la Chambre » (1).

Par une énorme majorité de 495 voix contre 6, le chiffre primitif de la Chambre est rétabli.

A propos du chapitre 24 du Budget des Pensions (Prisonniers de guerre, 5 millions), M. André Fribourg (radical-socialiste, Ain) remercie la Commission d'avoir repris le crédit malgré la décision longuement manifestée de la Haute-Assemblée.

« M. Fribourg : Les hasards de la Navette budgétaire ont donné à la question des prisonniers de guerre une importance tout à fait inattendue.

« ...Sous l'exposé extrêmement habile, extrêmement redoutable aussi, de M. le Rapporteur Général (M. Chéron) on sent comme une trame ténue de mésestime à l'égard des prisonniers de guerre.

« M. Poincaré : Ce n'est pas exact.

« M. Fribourg : ...Pour convaincre le Sénat, M. Chéron a pratiquement négligé l'argument pratique, mais a surtout fait appel à l'argument sentimental. Il s'est montré grand avocat, je dirai presque grand avocat d'assises.

« L'élément essentiel de sa discussion fut une lettre de l'union nationale des évadés. Cette lettre, lue et fort habilement commentée à la Tribune a enlevé le vote de la Haute Assemblée... » (2).

L'orateur estime qu'il ne faut pas distinguer, pour les opposer les unes aux autres, entre les diverses catégories de victimes de la guerre ? Il s'agit d'un vœu émis à Versailles par les Etats Généraux de la France meurtrie. En rejetant le crédit, on porterait atteinte au Traité de Versailles et aux états de paiements établis en vertu du plan Dawes. Peut-on dispenser l'Allemagne de la réparation « de la totalité des dommages causés pour toute espèce de mauvais traitements aux anciens prisonniers de guerre ? » Il rappelle enfin les paroles prononcées au Sénat par le Ministre des Pensions : « Le Gouvernement sait ce qu'il veut. S'il vous apporte ce projet, c'est qu'il juge qu'il y a intérêt général à le voter pour la cause de la concorde en même temps que de la justice ».

(1) *J. Off.*, Déb. parl., Chambre, 1927, p. 4119 *in fine* et 4120.

(2) *J. Off.*, Déb. parl., Chambre, 1927, p. 4121.

M. Poincaré prend à son tour la parole et déclare :

« Il va sans dire qu'en prononçant ces paroles M. le Ministre
« des Pensions n'a pas parlé simplement en son nom person-
« nel : il a parlé au nom du Gouvernement tout entier.

« ... Mais l'honorable M. Fribourg a émis une opinion sur
« laquelle je suis forcé de faire les plus expresses réserves...

« Il ne faut pas qu'à aucun point de vue on puisse supposer
« au dehors que le vote final qui sera émis sur la question,
« quel que soit ce vote, puisse toucher de près ou de loin au
« Traité de Versailles.

« Il n'y a aucun rapport entre les deux questions.

« Le traité de Versailles a mis à la charge de l'Allemagne
« un certain nombre des réparations, parmi lesquelles figure,
« en effet, la créance des anciens prisonniers de guerre. Ceux-
« ci sont les créanciers de l'Allemagne comme les sinistrés des
« régions étaient créanciers de l'Allemagne comme les sinis-
« trés des régions libérées étaient créanciers de l'Allemagne
« avant que la loi de 1919 ne les fit en même temps créanciers
« de la France.

« Mais précisément pour que la France devint débitrice
« des sinistrés des Régions libérées, il a fallu, que, en dehors
« du traité de Versailles, intervint la loi de 1919. Je dois dire
« qu'en ce qui concerne les prisonniers, il n'y a aucune loi de
« cette sorte. Il en résulte qu'à l'heure présente ce que nous
« faisons pour les prisonniers de guerre est un geste généreux,
« puisque le Gouvernement en a pris l'initiative, mais com-
« me je l'ai dit au Sénat, il a pris cette initiative librement
« et en dehors de toute contrainte » (1).

A l'unanimité des 530 votants, le chapitre 24 est rétabli, ainsi qu'un grand nombre de dispositions, principalement :

L'article 2 bis (Exonération de la patente des chauffeurs et co-
chers) ;

L'article 6 bis (Remplacement de l'impôt sur le chiffre d'affaires par une taxe à la production pour le sulfate de cuivre) ;

Et l'article 46 (Indemnité aux prisonniers de guerre) ;

Enfin, l'ensemble du projet de loi est adopté par 390 voix contre 135.

Le budget qui retourne au Sénat est dès lors équilibré ainsi :

Recettes	42.496.616.176 fr.
Dépenses	42.461.798.660 fr.
Excédent de recettes	34.817.516 fr.

(1) *J. Off.*, Déb. parl., Chambre, 1927, p. 4121.

Ce qui représente encore un léger fléchissement de la marge disponible en augmentation cependant de 2 millions sur le résultat antérieur.

§ IV. *Le budget revient au Sénat pour la troisième fois.*

(Reprise de la séance du 24 Décembre à 20 heures 10 minutes.
Suspension à 22 heures).

A la reprise de séance, M. Chéron indique que le désaccord subsiste encore sur 42 chapitres de dépenses et sur 8 articles de la loi de Finances.

En ce qui concerne les chapitres, il prie le Sénat de maintenir ses décisions antérieures sur 16 points, notamment :

Le chapitre 79 de l'Instruction Publique (Institut de Coopération Intellectuelle) ;

Les chapitres 66 et 66 bis des Travaux publics (cantonniers) ;

Et le chapitre 24 des Pensions (prisonniers de guerre).

Mais il ajoute :

« Pour faire preuve du plus grand esprit de conciliation et
« malgré le nombre vraiment considérable de chapitres re-
« pris par la Chambre, nous vous demandons, pour le surplus
« du budget des dépenses, d'accepter les chiffres de l'autre
« Assemblée.

« Le total des réductions que nous effectuons par rapport à
« ses dernières propositions est de 32.841.000 francs.

« En ce qui concerne les voies et moyens, nous acceptons le
« chiffre de la Chambre, soit 42.496.616.176 francs » (1).

Pour ce qui est de la loi de Finances, il propose 3 acceptations, entre autres l'article 6 bis (sulfate de cuivre) et 5 disjonctions parmi lesquelles toujours les articles 2 bis (chauffeurs et cochers) et 46 (prisonniers de guerre).

« Le projet de budget, conclut-il, s'équilibre à l'heure ac-
« tuelle ainsi :

Recettes	42.496.616.176
Dépenses	42.428.957.260
Excédent de recettes.....	67.658.916

« Nous avons conscience, Messieurs, de pousser ainsi jus-
« qu'à ses extrêmes limites l'esprit de conciliation à l'égard de
« la Chambre. Nous voulons croire qu'elle répondra à notre

(1) *J. Off.*, Déb. parl., Sénat, 1927, p. 1554.

« pensée de transaction pour faciliter sans plus de délais
« l'aboutissement du vote du budget de 1928 » (1).

La Haute Assemblée va fidèlement répondre aux suggestions de la Commission.

Elle maintient en premier lieu sa décision sur la subvention à l'Institut de coopération intellectuelle, après une intervention de son Rapporteur général et malgré la prière du Ministre. Voici les conclusions des argumentations de ces derniers :

M. Chéron : « Nous nous sommes montrés entièrement conciliants à l'égard de la Chambre, bien que nous estimions qu'il y ait un grand intérêt à maintenir un excédent plus considérable que celui qui sort de nos délibérations. Nous n'avons insisté que sur des points essentiels, parce que nous sommes à une heure où il faut bien établir une transaction entre les deux Chambres et que nous désirons que le Sénat donne toujours en pareille matière le bon exemple. Nous ne sommes obstinés que sur les points importants.

« Mais alors, je prie le Gouvernement de faciliter notre tâche en n'insistant pas ».

« *M. Herriot* : « ...Le Sénat voit donc que j'ai fait tout ce qui dépendait de moi pour tenir compte de ses indications. Je signale qu'il m'est pénible de penser que pourrait être compromise une création que j'estime tout à fait précieuse » (2).

Le chapitre 66 des Travaux Publics (cantonniers) est repris tel que le Sénat l'avait rédigé dès le début et le chapitre 66 bis est de nouveau rejeté sans aucune discussion.

Le même sort est réservé au chapitre 24 des Pensions qui disparaît sans débats.

Enfin, tout en adoptant l'article 6 bis (sulfate de cuivre), la Haute Assemblée maintient ses décisions (disjonction) sur les questions : patente des cochers et chauffeurs (art. 2 bis) et Indemnité aux prisonniers de guerre (art. 46).

Adopté par 279 voix contre 17, l'ensemble du projet consacre un équilibre identique à celui proposé par la Commission, aussi ne réinscrirons-nous pas de nouveau ici les chiffres que nous avons déjà mentionnés plus haut.

(1) *J. Off.*, Déb. parl., Sénat, 1927, p. 1555.

(2) *J. Off.*, Déb. parl., Sénat, 1927, p. 1555.

§ V. *La Chambre examine le budget pour la quatrième fois.*

(Séance du 24 Décembre : 22 heures 35 à minuit et demie).

Rien n'est encore changé dans les grands sujets de désaccord et à part quelques dispositions d'importance secondaire, les choses en sont toujours dans le même état.

Obstination réciproque peut-être ? Tout au moins partis pris systématiques basés sur des doctrines différentes. Le conflit menace de durer ; qui cèdera le premier ? On ne le sait encore. Il serait seulement possible d'espérer, comme d'habitude, une concession de la part du Sénat. Malheureusement, cette Assemblée ne semble pas décidée à faire le premier pas. La situation est donc très tendue.

Dès le début de la discussion, M. de Chappedelaine fait à la Chambre l'exposé des faits : 16 chapitres restent encore sans solution et les 3 points principaux en suspens : prisonniers, cantonniers et Coopération intellectuelle.

« Votre commission, déclare-t-il, pour ce qui a trait aux crédits, vous propose de reprendre principalement les relèvements concernant les cantonniers et l'indemnité aux prisonniers de guerre.

« Pour les dispositions spéciales, votre Commission reprend l'article 2 bis (patente des chauffeurs).

« Elle reprend l'article 46 concernant les prisonniers de guerre, mais en remplaçant, à la fin du premier alinéa, les mots « à l'exception toutefois des anciens militaires condamnés pour désertion et non amnistiés » par les mots « à l'exception toutefois des anciens militaires condamnés pour désertion et même amnistiés ».

Il s'acquitte, en second lieu, de la mission dont l'a chargé la Commission, de présenter quelques observations au sujet de l'Institut de Coopération Intellectuelle.

« Il ne s'agit pas là, poursuit le Rapporteur général, d'une simple question de crédits, mais de la réputation de cet Institut de coopération intellectuelle qui fonctionne depuis deux années et qui comprend un nombre important d'étrangers. Ceux-ci ont été profondément émus par les paroles prononcées à la tribune de la Haute Assemblée par des hommes de valeur comme M. Fernand Faure et M. Victor Bérard.

« Votre Commission des Finances a chargé votre Rapporteur de venir ici très brièvement, remettre les choses au point.

« Si le Sénat repousse encore les propositions du Gouverne-
 « ment et de la Chambre, l'Institut de Coopération intellec-
 « tuelle restera sous le coup des accusations qui ont été por-
 « tées contre lui.

«... Il y a là des fonctionnaires de vingt nations qui travail-
 « lent avec acharnement, depuis deux ans, à fonder une vaste
 « institution internationale, fondation dont l'honneur revient
 « en bonne partie à la France.

« Or, on les accuse du haut de la Tribune du Sénat, de ne
 « rien produire de sérieux. Ils en sont profondément émus.

« ...Ils sont les hôtes de la France, et ce serait une amertu-
 « me pour eux que de rester un objet permanent de suspicion
 « pour l'opinion française.

« ...S'il est une institution qui est obligée de donner à ses
 « agents des missions à l'étranger, c'est bien l'Institut de
 « coopération intellectuelle qui a pour but précisément de
 « créer un mouvement intellectuel général, propre par ex-
 « cellence à rapprocher les peuples, à faire naître entre eux
 « une noble émulation et à préparer la paix générale.

« Comme sanction nous demanderons à la Chambre de re-
 « prendre le crédit de 3 millions » (1).

Le Budget des dépenses et la loi de Finances sont aussitôt après adoptés, conformément aux propositions de la Commis- sion, c'est-à-dire : reprise du chapitre 79 de l'Instruction pu- blique (Coopération Intellectuelle), de la dualité et des crédits des chapitres 66 et 66 bis des Travaux publics (cantonniers), de l'article 24 des pensions (prisonniers de guerre), de l'article 2 bis (chauffeurs et cochers) et 46 (prisonniers), ce dernier texte avec sa nouvelle rédaction.

Par 400 voix contre 135, l'ensemble du projet est voté avec cet équilibre :

Recettes	42.496.616.176
Dépenses	42.459.848.660
Excédent de recettes	36.767.496

Mais à peine cette formalité est-elle accomplie qu'un certain désir d'ajourner les débats à une date ultérieure se manifeste nettement sur divers bancs. La soirée est fort avancée ; il est près de 11 heures et les députés semblent pressés de quitter l'at- mosphère de la Chambre. Plusieurs voix se font entendre : A lundi ! A mardi !

(1) *J. Off.*, Déb. parl., Chambre, 1927, p. 4124.

Le Président du Conseil se lève alors et s'oppose formellement à tout report de séance. Retarder la discussion serait funeste aux travaux parlementaires et la situation, déjà difficile, pourrait fort bien s'aggraver. Une fois de plus, M. Poincaré fait preuve de décision et son énergique intervention doit encore obtenir satisfaction. On peut dire de la Chambre de la 13^e Législature comme on a dit de la vieille garde : « Ils grognaient, mais ils suivaient toujours ».

« J'ai eu, déclare-t-il, quelque peine à obtenir du Sénat
« qu'il ne s'ajournât pas lui-même à mardi. J'ai insisté au
« près de lui, pour qu'il continuât la discussion cette nuit.

« Je me trouve dans l'obligation d'avoir la même attitude
« vis-à-vis de la Chambre. Voici les raisons que j'ai fait va-
« loir tout à l'heure au Sénat :

« Il existe deux sujets de désaccords, peut-être trois, entre
« les deux assemblées. Soyez convaincus que si, celles-ci
« s'ajournent à lundi ou mardi, il y en aura dix ou douze,
« car il est toujours permis d'insérer dans la loi de Finances,
« chaque fois qu'elle est renvoyée d'une chambre à l'autre
« des textes nouveaux.

« Si nous ne sommes pas, je ne dirai pas acculés à une
« échéance déterminée, mais pressés par le temps si nous
« nous donnons des loisirs à nous-mêmes, nous pouvons être
« sûrs que le budget ne sera pas voté avant la fin de la semai-
« ne prochaine.

« Or, je ne crois pas que tous les députés soient en séance,
« mais je suis sûrs qu'il y en a, au moins parmi les absents,
« qui ont le désir de se rendre au milieu de leurs électeurs
« pendant la semaine qui vient.

« J'insiste donc vivement auprès de la Chambre. Je n'ai pas
« besoin de dire que de mon côté, je ferai effort pour amener
« la conciliation d'ici à la fin de la nuit, et, j'espère bien d'ici
« au commencement de la dernière partie de la nuit.

« Nous ne sommes encore qu'à l'heure du réveillon, Paris
« est tout entier dans les rues, nous pouvons bien être dans
« nos Chambres. » (1).

M. Malvy, au nom de la Commission des Finances, s'associe à la demande du Gouvernement et la discussion n'est pas différée.

(1) *J. Off.*, Déb. parl., Chambre, 1927, p. 4126.

§ VI. *Le budget revient au Sénat pour la quatrième fois.*

(24 Décembre. 23 heures 25 à minuit 35).

M. Chéron fait connaître que le désaccord entre les deux Assemblées ne porte plus que sur 12 chapitres de dépenses et sur 3 articles de la loi. Il exprime les intentions de la Commission, prête à la conciliation sur la plupart des points.

Pour l'Institut de coopération intellectuelle, il propose une solution transactionnelle avec une augmentation de 142.000 fr. au chiffre du Sénat.

Mais il reste irréductible sur les cantonniers, les prisonniers de guerre et les chauffeurs et cochers.

Enfin, l'équilibre modifié par la Commission se présente ainsi :

Recettes	42.496.616.176
Dépenses	42.432.590.760
Excédent de recettes	64.025.416

Cédant aux instances du Ministre de l'Instruction Publique, M. Chéron accepte que la dotation de l'Institut de Coopération Intellectuelle soit portée à 2.500.000 francs. Il en est ainsi décidé.

Quant au salaire des cantonniers, M. Tardieu demande au Sénat de lui accorder une augmentation de crédits de 7 millions nécessaire, assure-t-il, pour que ce salaire soit au moins maintenu au chiffre de 520 francs par mois payé pendant l'année 1927.

Le Rapporteur général refuse le crédit, mais il laisse entendre que la Haute Assemblée fera peut-être cette concession si la Chambre ne se montre pas intransigeante sur les autres points.

« La Commission des Finances, puis le Sénat, dit-il, ont
« vraiment fait preuve ce soir du plus grand esprit de conciliation à l'égard de la Chambre des députés. Il apparaît bien,
« tout de même, au Gouvernement, qu'à cette heure, *il ne*
« *faut pas que les concessions viennent d'un seul côté*, bien
« que nous ne fassions pas une question d'amour-propre du
« point de savoir laquelle des deux assemblées triomphe sur le
« plus grand nombre de textes.

« ...L'Etat a, depuis quelque temps, une trop grande tendance à engager indirectement les finances départementales et communales.

« Pourquoi, Messieurs, est-ce que je prononce ces paroles ?
« Ce n'est pas seulement à propos des cantonniers... C'est
« vrai aussi pour d'autres départements Ministériels...

« ...Alors, ce sont les centimes des départements qui s'ajou-
« tent aux centimes des communes. Si les collectivités sont
« diverses, le contribuable est un. C'est sur la même personne
« que toutes ces charges retombent finalement et ce sont les
« assemblées départementales qui en ont la responsabilité.

« Mon cher Ministre, vous allez dire que je m'égare, mais
« j'ai voulu montrer au Sénat quelles étaient nos préoccupa-
« tions.

« Pour résumer, je vous dis : vous nous indiquez que le
« crédit mis à votre disposition à l'heure actuelle n'est pas
« tout à fait suffisant ; la Commission des Finances ne de-
« mande pas mieux que de faire une étude rapide de vos dé-
« clarations pour voir ce qui pourrait être nécessaire, mais si
« on nous demande de prendre dans une mesure raisonna-
« ble, une décision à laquelle nous n'avions pas du tout songé,
« il faut que du côté de l'autre Assemblée on fasse également
« un effort... » (1).

Malgré l'insistance du Ministre des Travaux publics, les choses restent en état et le Sénat ne porte aucune modification à ses premiers votes.

En ce qui concerne l'indemnité aux anciens prisonniers de guerre, M. Poincaré lui-même appuie vivement le crédit adopté par la Chambre au chapitre 79.

« L'article de la loi de Finances qui correspond à ce chapitre
« vient d'être sérieusement amendé et corrigé par la Cham-
« bre des Députés, et, dans le rapport qu'il a lu tout à l'heure
« à la Tribune, l'honorable M. Chéron n'a pas semblé atta-
« cher à cette modification toute son importance.

« Il n'est pas douteux que le texte primitif était de natu-
« re à choquer certains sentiments et qu'accorder des indem-
« nités, même de vivres, à des hommes qui avaient déserté,
« eussent-ils été amnistiés, était pousser un peu loin la libé-
« ralité et la générosité. La Chambre l'a compris ; elle a donc
« ici fait un premier pas, un geste de conciliation...

« ...Voter un crédit de cinq millions, ce n'est et ne peut
« être à aucun point de vue reconnaître une créance des pri-
« sonniers que ce n'est, par conséquent, à aucun point de
« vue engager l'avenir.

« C'est sous ces réserves formelles expresses, que je consi-
« dère comme tout-à-fait déterminantes, que je me permets

(1) J. Off. Déb. parl., 1927, p. 1565.

« de demander au Sénat de vouloir bien voter le crédit adopté
« par la Chambre des Députés » (1).

Mais la très grande majorité de l'Assemblée demeure irréductible sur ce point et M. Chéron traduit son sentiment en un émouvant discours qui produit une très grande impression. Il déclare que malgré l'admiration et le respect que le Sénat tout entier éprouve pour le Président du Conseil, il lui est impossible de répondre à son appel.

« Je comprends fort bien la position du Gouvernement. Il
« a été amené par les circonstances à proposer un texte. Il con-
« sidère de son devoir de le défendre devant la Haute Assem-
« blée. Mais M. le Président du Conseil a trop le sentiment des
« obligations de chacun pour ne pas comprendre que, même
« sur un appel émouvant de lui — de lui qu'entourent dans
« cette Assemblée toutes les sympathies et tous les respects —
« il soit impossible au Sénat de lui faire, dans la circonstance,
« une réponse favorable.

« J'entends bien que M. le Président du Conseil nous dit
« qu'une modification a été apportée au texte primitif.

« J'avais passé sous silence cette partie du texte, tant je la
« trouvais pénible. Il aurait fallu avouer à la Tribune du Sé-
« nat qu'en vertu d'un texte qui pouvait devenir la loi, un
« père de famille qui avait eu la douleur cruelle, irréparable,
« de perdre ses fils, morts pour la patrie, pourrait voir, dans
« sa commune, accorder une indemnité à un déserteur, à un
« homme qui aurait manqué, lors des heures tragiques à son
« devoir envers la France.

« J'ai trouvé cette phrase tellement choquante, pour ne
« pas dire humiliante que je l'ai passée sous silence pour ne
« pas aggraver la situation ».

Il rappelle ensuite que les groupements de prisonniers déclarent très franchement que l'indemnité de 100 francs ne sera que la reconnaissance d'un principe. « Nous vous disons d'ailleurs : ou bien nous donnons 100 francs à chacun comme indemnité de vivres et d'entretien, et c'est une poussière, c'est de l'argent perdu ; ou bien, au contraire, il s'agit de poser un principe et alors, nous ne savons pas où son application nous entraînera ».

La fin de son discours représente le passage capital de son argumentation et englobe la question dans l'ensemble du grand programme gouvernemental :

(1) *J. Off.*, Déb. parl., 1927, p. 1566-1567.

« A cette heure tardive, poursuit-il ou plutôt matinale, je
« ne veux pas faire de phrases ! Vous savez, Messieurs, le sen-
« timent qui a inspiré la commission des Finances, je le rap-
« pelle en deux mots.

« Vous nous avez conviés, Monsieur le Président du Conseil,
« à une œuvre de redressement financier. Elle était formida-
« ble. Vous nous avez dit : « Il faut voter de lourds impôts si
« nous voulons sauver la France et éviter la catastrophe mo-
« nétaire qui la menace ».

« Pour réaliser cette œuvre, vous avez, avec le prestige
« dont vous êtes justement entouré dans la nation, groupé
« autour de vous les chefs de partis et c'est leur honneur à
« tous d'avoir répondu à votre appel, comme c'est votre hon-
« neur à vous d'avoir su, dans ces circonstances être l'arbitre
« indiscuté.

« Vous avez réussi à effectuer le redressement et vous nous
« avez arrêtés dans la voie qui nous conduisait vers l'abîme.

« L'œuvre que vous avez accomplie, et nous pouvons dire
« que nous nous sommes efforcés de l'accomplir avec vous
« dans une collaboration loyale, intime, confiante, nous y te-
« nons autant que vous-même. *Nous ne voulons pas permettre*
« *qu'on y touche.*

« ...Nous voulons sauvegarder les résultats acquis en don-
« nant le coup de frein nécessaire et en arrêtant notre pays
« sur la pente fatale...

« En refusant de répondre à l'appel que vous nous avez
« adressé, c'est une marque de confiance que nous vous don-
« nons. Et ce que nous soutenons en ce moment c'est votre
« propre politique » (1).

Unanime à approuver son Rapporteur général, la Haute Assemblée refuse d'adopter tout crédit pour les prisonniers de guerre.

Enfin, la disjonction est encore prononcée pour l'exonération de patente des chauffeurs et cochers.

L'ensemble du projet voté par 271 voix contre 17 fait ressortir cet équilibre :

Recettes	42.496.616.176 fr.
Dépenses	42.432.948.760 fr.
	63.667.416 fr.

La marge disponible oscille donc très peu au-dessus de 60 millions et continue néanmoins à doubler celle qui résulte des votes de la Chambre.

(1) *J. Off.*, Déb. parl., Sénat, 1927, p. 1567.

§ VII. *La Chambre discute le budget pour la cinquième fois.*

(25 Décembre. 1 heure 20 à 2 heures).

M. de Chappedelaine indique qu'après le quatrième vote du Sénat, il subsiste encore 9 chapitres de dépenses, dont six concernant les cantonniers, sur lesquels l'accord n'est pas réalisé entre les deux Assemblées.

Interprète de la Commission, il propose toujours, pour les crédits, le maintien des décisions antérieures sur les cantonniers et les prisonniers et, en ce qui concerne la loi elle-même, la reprise des articles 2 bis (patente-des chauffeurs) et 46.

La question de l'Institut de coopération intellectuelle est définitivement résolue.

Le salaire des cantonniers revient donc une fois de plus sur le tapis.

M. Tardieu apporte à l'Assemblée les vœux du Sénat qui sont de trois ordres : hostilité à l'égard de la fonctionnarisation, maintien de l'unité du chapitre, crainte de la répercussion d'une semblable disposition sur les finances départementales et communales.

« C'est dans ces conditions, dit-il, que j'ai recueilli l'impression, je puis me tromper, que le Sénat accepterait un chiffre permettant de maintenir comme salaire mensuel minimum le taux de 520 francs.

« J'indique que le chiffre de 520 francs, pour les cinq derniers mois de cette année comme salaire mensuel minimum, qu'il ne faut pas confondre avec le salaire mensuel réel, a été accepté par le Syndicat des cantonniers.

« ...C'est pourquoi l'élévation du crédit de 55 à 62 millions m'est, je l'ai dit avec force au Sénat, strictement nécessaire.

« Je suis convoqué devant la Commission des Finances de la Haute Assemblée après le vote de la Chambre. Sans trop m'avançant, je crois pouvoir dire que le Sénat acceptera cette solution, si la Chambre de son côté, entre dans la voie de la transaction (interruption à l'extrême gauche).

« Nous sommes en présence d'un de ces problèmes qui se posent constamment aux chambres dans des périodes de difficultés économiques, financières et monétaires. Ce n'est pas un problème spécial, c'est une forme spéciale, d'un problème général.

« Nous avons à prendre nos responsabilités d'hommes de Gouvernement. Je vous le dis très nettement, il y en a une que je ne prendrai pas, c'est celle de risquer d'infliger aux

« cantonniers l'amère déception de ne pas pouvoir leur maintenir en 1928, ce que je leur ai assuré en 1927... » (1).

Malgré la proposition transactionnelle du Ministre des Travaux Publics, la Chambre, à la demande de M. Moutet, rétablit l'article 66 aux voix et l'article 66 bis par 520 voix contre 3 avec les crédits primitifs (407.796.250 francs et 75.703.750 francs).

L'extrême gauche et la gauche même, tranquilles depuis quelque temps, commencent à manifester une certaine agitation, surtout au cours de l'audition du Rapporteur spécial. Certains passages de ce discours méritent d'être mentionnés pour la tournure nouvelle qu'ils donnent au problème. On sent fort bien que la Chambre n'est pas à court d'arguments, mais qu'elle tient cependant à faire vibrer certaines cordes qui sont ses ultimes moyens. Ceux qui désirent obtenir d'emblée son assentiment n'ont pas tort de s'en servir, ils sont irrésistibles.

« Comment, dit M. Moutet, le Sénat nous présente comme une concession le fait qu'il reviendrait sur la décision qu'il a prise d'abord, de réduire les salaires actuellement payés aux cantonniers.

« Il nous dit : « Si vous ne vous inclinez pas devant ma résolution, je maintiendrai la réduction que je viens de faire aux salaires des cantonniers et vous en porterez la responsabilité ! »

« Ce sont là des procédés de discussion qui ne peuvent être admis entre des Assemblées Législatives.

« La dignité de la Chambre ne lui permet pas d'accepter cette sorte d'ultimatum.

« ...Il (Le Sénat) a voulu se ménager une monnaie d'échange, comme s'il s'agissait de discuter les intérêts du pays sur le champ de foire.

« Je répète qu'il s'agit de savoir si ce sont les plus mal payés des travailleurs de l'Etat qui devront faire les sacrifices en restant privés du minimum de salaire nécessaire à l'existence.

« Telle est la question angoissante qui se pose devant vous. Elle prend ce degré d'acuité, oui, peut-être parce que les Sénateurs sont moins que nous en contact avec les masses, avec le suffrage universel.

« Oui, mais comme députés, nous sommes tout de même plus directement en contact avec le suffrage universel et si l'on nous accuse de penser à la proximité de la consultation nationale pourquoi donc a-t-elle lieu tous les quatre

(1) J. Off. Déb. parl., Chambre, 1927, p. 4127.

« ans, sinon pour que les députés soient obligés de prendre
« conscience des intérêts de leurs mandants ?

« *Dans une circonstance comme celle-ci, notre position est
« déterminée par le fonctionnement même du régime.*

« ...Je demande à la Chambre, par souci de sa dignité et par
« respect de la Justice, de confirmer les votes qu'elle a pré-
« cédemment émis » (1).

Cette allocution devait porter ses fruits.

Autre pierre d'achoppement avec le chapitre 24 du Budget et
des Pensions concernant les prisonniers de guerre.

Le Président du Conseil prend le premier la parole et déclare
qu'au Sénat un seul Sénateur a voté le texte de la Chambre :
c'était un socialiste :

« J'ai fait, tout à l'heure, auprès du Sénat, un très gros
« effort personnel pour essayer d'obtenir le vote du crédit.

« ...Je me suis trouvé en présence d'une résistance invin-
« cible.

« Au vote, qui a eu lieu à mains levées, il s'est trouvé un
« sénateur pour voter avec moi. Encore ce Sénateur était-il
« un socialiste qui m'a dit très aimablement : « Je suis en-
« chanté d'avoir une occasion de voter avec vous » (1).

Ces paroles réveillent M. Renaudel et provoquent son inter-
vention. Après cet incident caractérisé par une rapide passe d'ar-
mes entre le Député du Var, qui s'a pas le dessus et le Président
du Conseil, ce dernier rappelle l'état d'esprit irréductible, in-
changeable dans lequel il a trouvé l'autre Assemblée, mais il
termine en laissant un dernier espoir à la Chambre.

« Malgré tout, faisons, si vous le voulez, un nouvel effort,
« je reviendrai devant la Chambre, cela me procurera l'oc-
« casion, cette nuit, d'une promenade de plus ; voilà tout !
« Comme je suis forcé de revenir parmi vous, puisque c'est
« à cette Tribune que je dois lire le décret de clôture, vous
« êtes toujours assurés de mon retour » (2).

En attendant, le chapitre 24 est adopté avec le chiffre de la
Chambre et les articles 2 bis et 46 sont maintenus.

L'ensemble du projet est voté par 408 voix contre 128 avec
cet équilibre.

(1) *J. Off.*, Déb. parl., Chambre, 1927, p. 4128.

(2) *J. Off.*, Déb. parl., Chambre, 1927, p. 4128-4129.

Recettes	42.496.616.176 fr.
Dépenses	42.459.298.760 fr.
Excédents de recettes	37.317.416 fr.

Observons que le chiffre de la marge disponible de la Chambre et celui du Sénat font l'un vers l'autre un constant effort, lent peut-être, mais très sûr.

Insensiblement celui-là descend et celui-ci monte. Ils cherchent un point de contact et l'on sent fort bien, qu'à moins de parti pris inadmissible, ils ne tarderont pas à se confondre en une moyenne qui résoudra le conflit.

§ VIII. *Le Sénat discute le Budget pour la dernière fois.*

(25 décembre, 3 heures 50, 4 heures 15).

Lorsque M. Doumer rouvre la discussion, M. Chéron annonce que la Chambre a accepté trois des chapitres sur lesquels existaient un désaccord. Dans le nombre figure celui relatif à la Coopération intellectuelle.

Mais en revanche il subsiste encore trois questions en litige : les cantonniers, les prisonniers et les chauffeurs.

La Commission, voulant donner la preuve d'un « esprit de conciliation poussé jusqu'à l'extrême », accepte le texte sur l'exonération des chauffeurs ; elle consent également à relever de huit millions les crédits nécessaires au salaire des cantonniers. Toutefois elle ne fait ce dernier effort que sous les conditions suivantes : exclusion de toute fonctionnarisation, continuation des paiements d'après les règles du salaire régional, sans salaire minimum, et enfin promesse du Gouvernement de ne pas s'immiscer dans la fixation des salaires des cantonniers départementaux et communaux.

Pour les raisons maintes et maintes fois exprimées, elle prie la Haute Assemblée de demeurer irréductible sur la question de l'indemnité aux prisonniers de guerre.

L'équilibre sort, ainsi modifié de ses délibérations :

Recettes	42.496.616.176 fr.
Dépenses	42.440.948.760 fr.
Excédent de recettes	55.667.416

Contrairement à la pensée du Rapporteur Général, M. Tardieu déclare qu'après le dernier vote de la Chambre et la discussion

qui a eu lieu devant celle-ci, il est obligé de demander au Sénat, non plus un crédit de 20 millions pour les cantonniers, ni de 7 ni même de 8, mais de 12 millions. Ce dernier chiffre, dit-il, correspond exactement à la conception qu'il a du problème depuis le début. Le Ministre des Travaux Publics n'hésite pas à poser la question de confiance. Il tient cependant à spécifier qu'il n'est nullement question de salaire National et encore moins de fonctionnaires.

M. Chéron, malgré ces promesses, reste fidèle à son chiffre de 8 millions et fait de nouveau les mêmes déclarations de principe. Il termine sa réponse en ces termes :

« J'ai dit, Messieurs, tout ce que j'avais à dire. Je n'ai pas
« d'autre proposition à vous apporter que celle qu'avait faite
« la Commission des Finances. Vous venez de voir que la
« question de confiance est posée sur le chapitre relatif aux
« cantonniers. Il appartient au Sénat de statuer en pleine li-
« berté » (1).

S'associant au Ministre des Travaux Publics, M. Raymond Poincaré précise que la question de confiance est posée au nom du Gouvernement tout entier.

Bon gré, mal gré, le Sénat adopte la demande gouvernementale et le chiffre du chapitre 66 proposé par la Commission à 471.500.000 francs est porté à 475.500.000 francs.

Cependant la Haute-Assemblée persiste dans son point de vue de l'unité du chapitre et supprime une fois de plus le chapitre 66 bis.

Quant à l'indemnité aux anciens prisonniers de guerre, le Président du Conseil constatant l'opposition inébranlable de la Commission Sénatoriale des Finances, déclare qu'il a décidé de demander à la Chambre la disjonction du chapitre 24 des pensions et de l'article 46 en posant au besoin la question de confiance :

« J'ai la conviction, dit-il, que « même en posant la ques-
« tion de confiance (au Sénat) je n'obtiendrai pas de la Com-
« mission l'attitude résignée qu'elle vient d'avoir tout à l'heu-
« re ».

Le Sénat adopte enfin l'article 2 bis (patente des chauffeurs et cochers).

— — —
(1) *J. Off.*, Déb. parl., Sénat, 1927, p. 1570.

Le vote final exprime la même majorité de 271 voix contre 17 sur un Budget équilibré ainsi :

Recettes	42.496.616.176 fr.
Dépenses	42.444.948.760 fr.
Excédent de recettes	55.667.416 fr.

Puis le Président du Conseil emporte son projet avec l'espoir d'un dernier voyage. Il ne sera pas déçu, mais il est plus de quatre heures du matin.

§ IX. *La Chambre discute le Budget pour la sixième fois et l'adopte.*

(25 décembre, 5 heures 20, 6 heures 10).

M. de Chappedelaine annonce que la Commission accepte le crédit de 12 millions proposé par le Gouvernement et voté par le Sénat pour les cantonniers, mais qu'elle reprend le crédit concernant les prisonniers de guerre.

M. Marius Moutet, rapporteur, s'incline devant la décision de la Haute Assemblée. Sur les cantonniers, il ne cache pas son espoir, au cas, où les crédits ne suffiraient pas, de voir le Gouvernement déposer une demande de crédits supplémentaires.

« On nous permettra, seulement, conclut-il, de nous abstenir dans le vote. Nous ne pouvons faire plus. Nous consentons seulement à ne pas reprendre l'amendement que nous avons déposé, parce que nous avons la certitude que ce serait un geste vain sinon nuisible (1).

Aussi MM. Cornavin et Chaussy ont beau insister et le député communiste dire :

« Depuis quatre ans, à chaque discussion du budget, cette Chambre, que vous dites issue du suffrage universel, s'incline devant l'Assemblée élue au suffrage restreint. Voilà un argument que je vous conseille de faire valoir devant le corps électoral l'année prochaine ».

Leur amendement est repoussé par 410 voix contre 50.

La Chambre accepte donc le chiffre du Sénat et l'unité de chapitre.

En ce qui concerne les prisonniers de guerre, le Président du

(1) *J. Off.*, Déb. parl., Chambre, 1927, p. 4131.

Conseil affirme que, même en posant la question de confiance devant la Haute Assemblée, il n'obtiendra pas le crédit. Dans ces conditions, il demande la disjonction du chapitre qui sera repris dans un collectif.

« Puisque le malheur veut que nous ne puissions pas, à
« l'heure présente, décerner aux anciens prisonniers de guerre
« cette sorte de récompense morale, je veux du moins qu'en
« insistant auprès de vous pour la disjonction provisoire, il
« soit bien entendu que nous reprendrons ce texte sous une
« forme ou sous une autre dans un prochain collectif, dans
« le premier si vous voulez. En attendant, j'aurai prononcé
« ici, à cette tribune, à l'adresse de ces prisonniers les paro-
« les d'éloge et de reconnaissance qui doivent leur être adres-
« sées » (1).

En conséquence, la Chambre repousse par 322 voix contre 154 un amendement Cornavin et disjoint le chapitre. Ceci amène également la disjonction de l'article 46.

Le vote final sur l'ensemble par 400 voix contre 135 consacre l'accord entre les deux Assemblées.

La loi de Finances une fois adoptée, la session extraordinaire n'a plus aucune raison de se continuer, aussi le Gouvernement, par M. Raymond Poincaré, Président du Conseil, donne-t-il lecture du décret de clôture. Voici la teneur de ce document :

« Le Président de la République Française,
« Vu l'article 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet
« 1875.

« Décrète :

« Article 1^{er} : La session extraordinaire de 1927 du Sénat et
« de la Chambre des députés est et demeure close.

« Article 2 : Le présent décret sera porté au Sénat par M.
« Louis Barthou, Garde des Sceaux, ministre de la Justice et
« à la Chambre des Députés par M. Raymond Poincaré, Pré-
« sident du Conseil, ministre des Finances.

« Fait à Paris, le 25 décembre 1927,

« Gaston DOUMERGUE.

« Par le Président de la République,

« Le Président du Conseil,

« Ministre des Finances,

« Raymond POINCARÉ.

« Le Garde des Sceaux,
« Ministre de la Justice,

« Louis BARTHOU ».

(1) *J. Off.*, Déb. parl., Chambre, 1927, p. 4132.

Il est six heures 10 minutes, les Députés quittent sans tristesse l'enceinte dont les murs résonnent encore des discussions de deux mois. Après une pareille nuit d'insomnie, privés qu'ils ont été, pour un grand nombre, des délassements de la fête de Noël, ils s'en vont prendre un repos bien gagné, cette fois. La loi de Finances est enfin venue au monde et le soleil commence à se lever derrière le Louvre.

§ X. *Le Sénat apprend l'acceptation de ses propositions, la lecture du décret de clôture.*

A six heures 5 minutes, M. Doumer se lève et prend la parole :

« Je viens d'être avisé que la Chambre des Députés a adopté
« sans modifications, le projet de loi du budget général de
« l'exercice 1928, tel que le Sénat l'avait votée.

« Dans ces conditions, le texte du projet de loi est définitif ».

Enfin, le Garde des Sceaux donne lecture du décret de clôture et la séance est levée à 6 heures 10 minutes.

Sénateurs et Députés ont bien mérité des Finances et peut-être de leurs électeurs. On le saura seulement quelque temps plus tard.

APPENDICE I

La Loi des Finances

Le Bilan des Travaux et des Discussions

En quarante-six jours, les deux Chambres ont mis sur pied le principal objet de leur activité pour ne pas dire de leur raison d'être. Elles ont fait un effort, cela est incontestable, et le Budget de 1928 est terminé, comme celui de 1927, avant le commencement normal de l'exercice. C'est à la fois l'indice le plus réconfortant de la fin du régime antérieur, avec son abus excessif des douzièmes provisoires et l'espoir de la consécration de l'assainissement de nos Finances publiques. Il convient de se féliciter d'une si heureuse manifestation. Couvrir de louanges exagérées les Assemblées elles-mêmes et plus particulièrement leurs Commissions des Finances semble peut-être aller un peu loin. Il ne faut pas oublier en effet, que ce faisant, le Parlement a accompli simplement sa tâche normale ; il n'a pas failli à son devoir, c'est tout. Reconnaître sa sagesse ? C'est uniquement lui rendre justice.

Malgré tout, l'honneur revient à la Chambre de la treizième législature d'avoir fini en beauté. Elle a donné l'exemple à ses successeurs, car les surenchères électorales n'ont pas grevé le Budget dans la proportion où l'on pouvait le craindre ; or, elles sont toujours à redouter et à ces époques de réaction, peut-être plus qu'à toutes autres. Le fait que sa modération relative est due en grande partie à l'autorité et à l'énergie d'un Ministre des Finances exceptionnel, Président du Conseil, ne diminue point son mérite.

Quant à la Haute Assemblée, elle a tenu une fois de plus à ne pas s'écarter de son rôle traditionnel qui semble peut-être évoluer un peu aujourd'hui. Ses refus répétés de voter certains crédits résultent uniquement de sa ferme volonté d'écarter, en principe, toute augmentation de dépenses que ne justifient pas des nécessités absolues. Les yeux fixés sur l'équilibre, anxieux de l'intérêt de la chose publique et de l'intérêt général, chose fort rare à notre époque, penché avec sollicitude, pour ne pas dire avec scrupule, sur les Finances de la France, le Rapporteur Général de la Commission Sénatoriale n'a cessé de s'associer à l'œuvre incontestable du Ministre des Finances en lui prodiguant une aide constante et facilitant sa tâche en de nombreuses circonstances,

En fait, les deux Assemblées comprirent à ce moment la nécessité d'une grande prudence. Le vent de panique est à peine apaisé, grâce à la volonté d'un homme, qui sut avoir l'audace de trancher fermement le mal. Une opération s'imposait à brève échéance, elle vient d'être faite. Le malade semble sauvé. Pourquoi dans ces conditions enrayer la marche de la guérison ? Qu'importe alors les procédés employés, puisque le danger est écarté. D'ailleurs ils n'ont pas été aussi mauvais que d'aucuns ont pu le prétendre. Ce qu'il faut, c'est suivre fidèlement les prescriptions de l'ordonnance.

La loi humaine est malheureusement là. Au fur et à mesure du rétablissement commenceront à se faire sentir les critiques. Un jour même, elles éclateront plus vives que jamais. Les correcteurs retardataires s'en donneront à cœur joie. Pourquoi ne se sont-ils pas fait connaître au moment voulu, pourquoi n'ont-ils pas agi quand tout le pays était anxieusement tendu vers une solution qui ne venait jamais ? Pourquoi ne l'ont-ils pas fait eux-mêmes ? Comme dirait le poète avec raison :

« La critique est aisée, mais l'art est difficile ».

Nous ne voulons pas entreprendre ici l'étude technique de la loi de Finances de 1928. Elle a d'ailleurs été faite.

Nous bornerons nos observations à la relation des faits et à des constatations purement analytiques. Toute autre conception du sujet nous ferait sortir des limites que nous nous sommes tracées ; mais surtout nous laissons à des esprits plus qualifiés le soin d'une pareille entreprise.

Nous avons étudié la genèse de la loi de Finances dans sa cause (le projet Gouvernemental), dans les modifications successives

de cette même cause ; il ne reste plus qu'à en examiner succinctement les effets.

Présenté en projet, avec un excédent de plus de 600 millions, le Budget de 1928 n'offre plus, après discussion, qu'une marge disponible de 55 millions et demi. L'équilibre repose donc en définitive sur une somme légèrement supérieure à un millième seulement du chiffre global. Cette faible marge pourra-t-elle parer aux surprises possibles en cours d'exercice? Nous le verrons plus loin.

Néanmoins, cet équilibre est pleinement réalisé. Mais si la réduction de l'excédent initial est très normale, en principe, la compression de 600 à 55, l'est peut-être moins, surtout quand une simple opération permet de voir qu'elle résulte d'une augmentation de dépenses près de trois fois supérieure à celle des recettes. Voici en effet la comparaison des deux équilibres :

R.	42.160.682.651 fr.	42.496.616.176	+	385.933.525 fr.
D.	41.527.952.171 fr.	42.444.948.760	+	916.996.589 fr.
Excédents	632.730.480	51.667.416		

D'ailleurs le Ministre des Finances connaît si bien cette tendance qu'il penche souvent à proposer un chiffre de dépenses réduit au minimum et une sous-évaluation de recettes. L'expérience prouve qu'il a raison en fait.

Mais tel n'est pas tout à fait le cas pour le Budget de 1928.

Les prévisions de recettes ont été scrupuleusement établies par le Gouvernement sans sortir du cadre de la fiscalité existante. Pour compenser sa course aux dépenses, le Parlement les a élevées de plus de 300 millions.

Quant aux dépenses, elles ont vu leur somme grossir démesurément de plus de 900 millions. Le Ministre des Finances avait pourtant dit que ses propositions constituaient un effort maximum. Mais il n'est pas besoin d'être ministre des Finances pour faire pareille constatation, il suffit tout simplement d'être contribuable et cet état pousse souvent à d'amères réflexions. Ce type social, produit de la civilisation, sait fort bien qu'à toute augmentation de dépenses résultera forcément un nouvel effort de sa part, puisque lui seul sera obligé d'y subvenir. Et quand d'autre part il voit son fardeau s'accroître en deux mois dans la proportion de un quarante-sixième (41,5 milliards et 900 millions) il ne peut s'empêcher de se livrer à un simple calcul et

se demander si dans un espace de huit années, ce même fardeau ne se trouvera pas doublé. Ses craintes ne seront peut-être malheureusement pas déçues à l'issue du vote du Budget de 1931-1932.

Pour qu'il soit possible de constater les points particuliers sur lesquels ont porté les augmentations, nous avons établi ci-après le tableau résumé de l'Etat A, avec ses chiffres définitifs. Un simple report au tableau des crédits initiaux, produit au début de cette étude, permet de faire toutes comparaisons utiles.

Tableau des Dépenses du Budget de 1928

(ÉTAT A)

Ministère des Finances :

I ^{re} partie : Dette publique.....	21.689 819.044	
II ^e partie : Pouvoirs publics.....	74.498 500	
III ^e partie : Services généraux des ministères.....	2 074.785.148	
IV ^e partie : Frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics.....	1.022 699 668	
V ^e partie : Remboursements, restitutions et non valeurs.....	417 536 600	
TOTAL.....	25 279.338 930	+ 929.194 672

Ministère de la Justice (3^e partie : Services généraux des ministères) :

1 ^{re} section : Services judiciaires.....	164.065.599	
2 ^e section : Services pénitentiaires.....	81.948.356	
TOTAL.....	246 013.955	— 2.725 592

Ministère des Affaires Etrangères :

III ^e partie.....	233.379 787	
IV ^e partie.....	3.024.000	
TOTAL.....	236 403.787	+ 52 698.600

Ministère de l'Intérieur (3^e partie) :

I - Services administratifs généraux.....	57 730.610	
II - Journaux officiels.....	8 833.660	
III - Administration départementale et communale.....	98.199 900	
IV - Sécurité générale.....	540 281.255	
V - Dépenses diverses.....	6.888 471	
VI - Services d'Alsace et de Lorraine.....	24.166.180	
TOTAL.....	736 130.076	+ 87 893 357

Ministère de la Guerre (3^e partie) :

1 ^{re} section : Troupes métropolitaines.....	4 047.299 850	
2 ^e section : Troupes coloniales.....	450.760 080	
3 ^e section : Constructions et matériels neufs.....	583 719.100	
4 ^e section : Maroc.....	720.586 160	
5 ^e section : Troupes du bassin de la Sarre.....	6 195.350	
6 ^e section : Entretien de l'armée du Levant.....	222 066 400	
TOTAL.....	6 030 566.960	— 180 184.830

Ministère de la Marine (3^e partie) :

I - Frais généraux d'administration — Entretien de la marine militaire.....	1.055.826.103	
II - Travaux neufs — Approvisionnements de guerre.....	1.395.332.600	
III - Dépenses d'ordre, d'exercices clos et d'exercices périmés.....		Mémoire

1 ^{re} section : Instruction publique	2.360.964.227	
2 ^e section : Beaux-Arts	93.739.649	
3 ^e section : Enseignement technique	125.249.183	
TOTAL	2.584.953.059	+ 17.568.509
Ministère du Commerce et de l'Industrie (3^e partie) :		
1 ^{re} section : Commerce et Industrie	40.232.130	
2 ^e section : Aéronautique et Transports aériens	218.174.140	
TOTAL	258.406.278	+ 22.782.840
Ministère du Travail, de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance Sociale :		
(3 ^e partie) : TOTAL	958.433.500	+ 15.558.550
Ministère des Colonies (3^e partie) :		
I - Dépenses civiles	32.951.574	
II - Dépenses militaires	395.259.130	
III - Services pénitentiaires	28.850.320	
IV - Dépenses des exercices clos et périmés	50.000	
TOTAL	457.111.024	+ 4.366.403
Ministère de l'Agriculture :		
3 ^e partie	273.248.334	
4 ^e partie	107.807.200	
5 ^e partie	362.000	
TOTAL	381.417.534	+ 53.339.034
Ministère des Travaux Publics (3^e partie)		
I - Section : Travaux publics :		
I - Ministre, Cabinet du Ministre, Personnel, Frais généraux	179.360.810	
II - Routes	566.515.000	
III - Navigation	135.282.500	
IV - Ports maritimes	120.200.000	
V - Forces hydrauliques et distribution d'énergie électrique	11.500.000	
VI - Mines	40.050.000	
VII - Chemins de fer	5.9.801.250	
TOTAL	1.542.709.560	
II - Ports, Marine marchande et pêches	214.576.361	
III - Section : Régions libérées	276.141.718	
TOTAL	2.033.427.642	+ 194.466
Ministère des Pensions :		
(3 ^e partie) : Total	791.587.320	+ 17.246.625
TOTAL GÉNÉRAL	42.444.948.760	+ 916.996.589

Voici maintenant la répartition de ces crédits d'après la classification en 5 parties, établi par l'article 1^{er}. Ils s'appliquent :

1° A la dette publique pour.....	21.689.819.044 fr.
2° Aux pouvoirs publics pour.....	74.498.500
3° Aux services généraux des Ministères pour.....	19.126.101.748
4° Aux frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics pour.....	1.333.530.868
5° Aux remboursements, restitutions et non valeurs pour	420.998.600
Ensemble	42.444.948.760 fr.

Quant aux recettes, leur évaluation a augmenté, nous l'avons dit, de 42.160.682.651 francs à 42.496.616.176 francs. L'ensemble des ressources escomptées pour 1928 au titre du seul Budget de l'Etat s'élève, d'autre part, à une somme supérieure de plus de 2 milliards et demi à celle qui figure au Budget de 1927 (39.728.310.000 francs). Enfin, il ne faut pas oublier que les voies et moyens sont toujours basés sur la même législation : Pas de taxes nouvelles, pas d'impôts nouveaux ; au contraire, le régime fiscal s'est vu amputer quelques-uns de ses éléments, insignifiants peut-être, appréciables cependant. Dans ces conditions, il est assez curieux d'escompter des rentrées globales plus importantes, alors que par ailleurs on constate déjà un fléchissement et quelques moins-values dans le rendement général des impôts (la Taxe sur le Chiffre d'affaires, par exemple, dont on attend un excédent de un milliard en 1928, donne 35 millions de moins en janvier 1928 qu'en janvier 1927). Aussi dès le vote de la loi, tous les spécialistes examinent-ils de près la question de l'équilibre budgétaire. Presque tous, expriment alors de vives inquiétudes. Certains auteurs, même, n'hésitent pas à écrire que le Budget de 1928 est, d'ores et déjà, sûr de se solder par un déficit important.

C'est ce que nous allons essayer de déterminer dans le prochain appendice.

APPENDICE II

Le Complément d'usage d'une Loi de Finances Actuelle

Les Crédits Additionnels

L'idéal serait évidemment de trouver dans une loi de Finances l'arrêté définitif des besoins et des ressources d'un Etat pour tout un exercice. Mais cet idéal, malgré la plus grande sagesse d'un Gouvernement, est à peu près impossible. Serait-il même souhaitable? Non assurément. Il est en effet des événements qui créent des besoins que l'esprit humain le mieux organisé, le plus consciencieux, ne peut absolument pas prévoir, des sources de dépenses encore ignorées qui, peut-être, vont surgir inopinément. Témoin, par exemple, la catastrophe qui a désolé au début de 1930 les riantes régions du Midi de la France. Il faudra nécessairement pourvoir à ces dépenses imprévues.

Il importe donc de ne pas enfermer gouvernement et législateurs dans un cadre étroit qui arrête le développement de leur activité et l'engagement de dépenses que l'avenir peut soudain créer avec une exigence inéluctable.

C'est pour pallier à cet inconvénient qu'a été en partie introduite la législation des crédits additionnels. En partie, nous empressons-nous de dire, car rien n'empêche de supposer également que le législateur, financier improvisé la plupart du temps, n'ait aussi voulu se réserver par ce moyen une porte de sortie pour réparer quelques erreurs — qui n'en fait pas? — ou faire passer subrepticement quelques généreuses dispositions en faveur de besoins plus ou moins justifiés par l'intérêt public et

dont la somme aurait pu paraître un peu exagérée aux gens de bon sens et grossir démesurément les chiffres budgétaires primitifs. Le principal fait aisément passer ses accessoires quand ces mêmes accessoires sont créés au milieu de l'indifférence générale, placés à une époque judicieusement choisie et travestis d'habiles déguisements:

Bien compris, les crédits additionnels peuvent rendre de très grands services. Il est malheureusement écrit qu'à l'époque actuelle ils constituent le complément nécessaire de toute loi de Finances. Elevés au rang d'une institution si ancrée que toute limitation paraîtrait inconséquence, ils se développent avec la vigueur de plantes sauvages que rien ne vient enrayer dans leur croissance.

Le Législateur a évidemment et heureusement restreint leur application à une catégorie de cas renfermés dans un cadre assez étroit. Mais il ne reste plus que le cadre.

Nous n'avons nullement l'intention d'entreprendre l'étude scientifique de la question des crédits additionnels. Une fois encore, cela nous entraînerait en dehors de notre étude. Et si les crédits ne peuvent rester dans leur cadre, nous pensons qu'il ne nous sera peut-être pas nuisible de rester dans le nôtre. D'ailleurs, de savants professeurs ont approfondi cette question d'une façon si complète que nous paraîtrions à leur côté de pâles imitateurs.

Ce que nous voulons faire ici, c'est uniquement la relation des crédits additionnels rattachés au Budget général de l'exercice 1928. Pour être complet, il semble indispensable de voir la question dans toute son étendue. Or, aujourd'hui, une loi de Finances est un ensemble incomplet. Ajoutez-y ces crédits postérieurs et alors sera-t-il possible de se faire une idée exacte de ce que peut être l'étendue de l'effort demandé à un pays et de comparer dépenses et recettes pour en faire ressortir l'équilibre réel. Qu'on le veuille ou non, l'équilibre réalisé sur le papier dans la loi annuelle n'est à proprement parler qu'un équilibre légal, tout ce qu'il y a de plus improbable. Le véritable résultera seul de l'adjonction des chiffres futurs à la somme de chiffres initiaux. Les comparaisons seront alors possibles.

Nous donnerons un peu plus loin le tableau énumératif de ces crédits que nous classerons en quatre catégories :

1° Crédits additionnels votés par des lois spéciales:

2° Crédits additionnels créés par décrets et régularisés par le Législateur.

3° Crédits additionnels votés en collectifs.

4° Les crédits reportés (1).

Notre classification, sans être arbitraire, sort peut-être de la norme scientifique. Si nous l'avons adoptée, c'est d'abord pour être logiques avec l'esprit de cet appendice, dont le nom seul résume nos intentions et aussi afin peut-être d'être plus clairs et d'examiner la question d'une manière un peu large.

Avant d'entreprendre la relation qui nous occupe nous dirons un mot des « Crédits collectifs » envisagés simplement sous la forme qui préside à leur création et la façon dont est rédigée la loi qui les autorise.

Actuellement les crédits additionnels qui ne présentent pas un caractère d'urgence ou d'originalité sont réunis en bloc dans des cahiers que la langue administrative a ingénieusement dénommés « collectifs ». Cette innovation qui n'a rien de récent remonte à la loi du 12 août 1876. Le Législateur a voulu éviter aussi l'encombrement que pourrait apporter journellement dans ses travaux la préoccupation d'objets plus ou moins importants, créer plus d'ordre dans la présentation des nombreuses sollicitations et permettre aux Assemblées électives d'en mieux juger l'étendue et de ce fait l'opportunité.

La loi de 1876 porte que ces cahiers devront être présentés mensuellement. En fait ils englobent généralement une période plus vaste. Quant aux lois qui les autorisent, intitulées : « Loi

(1) Entorse à la règle de l'annualité, les reports trouvent leur justification dans la nécessité de ne pas compromettre la continuité de certains travaux commencés et dont la réalisation exige un temps assez long, quelques fois, même plusieurs années. Il importe de mener à bonne fin la tâche entreprise. Un certain nombre d'exercices vont en prendre successivement la responsabilité et les crédits alloués au compte de chacun constituent, en quelque sorte, de simples acomptes sur l'ensemble de la dépense. Le programme établi pourra ainsi se perpétuer avec certitude.

Peut-être, à première vue semble-t-il osé de les classer dans la catégorie des crédits additionnels proprement dits. Et pourtant ! Certaines observations concourent en faveur de ce caractère. D'abord la loi de Finances ne les vise pas. Mais surtout les termes, que nous rapportons plus loin, des lois qui y donnent naissance sont assez caractéristiques. On rencontre, en effet, l'expression significative : « Il est ouvert aux Ministres « *en addition* » aux crédits alloués par la loi de finances et par les lois spéciales »... Cela paraît suffire. D'ailleurs, quoiqu'il en soit ils s'ajoutent aux autres crédits et cela est commode pour bloquer en fin d'analyse toutes les dépenses autorisées sur un exercice.

portant ouverture et annulation de crédits sur l'exercice.... au titre du Budget Général et des Budgets annexes », elles ne dépassent pas annuellement le nombre de trois ou quatre (trois pour l'exercice 1928).

Ces mêmes lois ont par extension emprunté le nom de leur objet et son appelées uniformément « collectifs » avec comme qualificatif le cahier auquel elles se rapportent. Ainsi la loi du 31 mars 1929 dont nous verrons les résultats dans le tableau ci-après est-elle dénommée « collectif de décembre ».

Nous n'apprenons rien à personne en disant que ces « lois de finances annexes » ont ouvert une fois de plus leur sein, comme toute loi financière qui a actuellement la réputation de se respecter, à toute une série de questions plus ou moins connexes et souvent même fort étrangères.

Voici la très juste appréciation qu'en porte M. C. J. M. Gerandel, au début d'un de ses articles paru dans la *Semaine Juridique* : (1)

« En commentant la dernière loi de Finances nous rappelions la comparaison classique du budget à un « Train », « train sur lequel sont bien souvent embarqués, hâtivement « sinon précipitamment, des textes improvisés, train que « manquent parfois les projets les mieux mûris. Ne serait-il « pas d'autre véhicule législatif ? On est allé chercher ces modestes succédanés du budget, dits cahiers de « crédits collectifs » (ou plus brièvement les « collectifs » suivant la terminologie gouvernementale elle-même) autrefois strictement limités à des mesures d'ordre purement et exclusivement budgétaires. Ces collectifs se voient chargés de multiples dispositions des origines les plus variées, des catégories « les plus diverses.

« Ainsi ces convois assurant les services de petite vitesse, « manœuvrant dans les moindres gares et transportant les « denrées, les matériaux, les objets les plus disparates, épaves laissées en souffrance après le départ du « direct où ils « n'ont pu trouver place ».

Et il faut tristement avouer que M. Gerandel a raison. Ces collectifs sont devenus de petites lois de finances déguisées et falsifiées qui se cachent sous l'aile protectrice du véritable Budget.

Excroissances dangereuses et sans cesse grandissantes, elles

(1) *Semaine Juridique*, 11 avril 1929, n° 15, p. 450.

troublent l'harmonie de l'équilibre et, de nuisibles qu'elles sont, ne pourrions devenir inoffensives que le jour où on les ramènera à leur juste objet et à leur réelle importance.

Ces lois dites « collectifs » sont traitées comme le Budget lui-même.

Le cahier du Ministre des Finances avec son exposé des motifs représente le projet Gouvernemental.

Dans chaque Assemblée, Chambre ou Sénat, elles subissent, avant la discussion, l'examen de la Commission des Finances, donnent naissance à des discussions, souvent fort longues et orageuses, et nécessitent parfois de nombreux scrutins.

Vient enfin la loi (1) puisque dans le domaine des Finances d'Etat, tout ce qui est crédit ne peut en définitive n'être autorisé ou régularisé que par une loi ; loi qui présente dans sa rédaction l'apparence d'une loi de Finances ordinaire ; articles suivis d'états annexes. Ces articles sont groupés eux-mêmes par titres.

En prenant pour exemple la loi du 30 mars 1929, dite « Collectif de décembre », grand collectif relatif à l'exercice 1928, on peut voir successivement :

Titre Premier : Budget Général (article 1 à 3).

Titre II. Budgets annexes (articles 4 à 15).

Titre III. Dispositions spéciales (articles 15 à 90).

C'est dans le corps de ce titre III que l'on rencontre en effet des dispositions assez spéciales pour une question budgétaire, telles que contrôle des changes (suppression des restrictions, simple faculté de contrôle (articles 33 et 34) ou autorisation pour la femme séparée de corps ou divorcée de recevoir les indemnités pour charge de famille légalement accordées au mari (art. 50).

Les trois premiers articles de toutes les lois d' « ouverture et annulation de crédits » résument à la fois leur forme elle-même et le processus employé pour grouper cette masse de crédits additionnels.

« Article 1^{er}. — Il est ouvert aux ministres au titre du budget général de l'Exercice... en addition aux crédits alloués
« par la loi de Finances du... et par des lois spéciales, des
« crédits s'élevant à la somme totale de...

(1) Conformément à l'article I de la loi du 14 décembre 1879 (Loi Organique de la matière des crédits additionnels) il ne peut être accordé de crédits supplémentaires et extraordinaires qu'en vertu d'une loi. Mais il existe des exceptions connues dont nous rencontrerons des exemples.

« Ces crédits demeurent répartis par Ministère et par chapitre, conformément à l'état A annexé à la présente loi.

« Il sera pourvu aux crédits ci-dessus au moyen des ressources du budget général de l'Exercice...

« 2. — Sur les crédits ouverts aux Ministres sur l'exercice... par la loi de Finances du... et par des lois spéciales, pour les dépenses du budget général de l'exercice... une somme totale de... est définitivement annulée, conformément à l'Etat B. annexé à la présente loi.

« 3. Les évaluations de recettes du budget général de l'exercice... sont augmentées d'une somme totale de... savoir... »

Même chose pour les Budgets annexes qui sollicitent la généreuse bienveillance du Législateur, avec ces deux différences cependant dont la première est la plus importante :

Ces derniers sont nécessairement toujours sur le papier en parfait équilibre. La coutume en est conservée dans les collectifs. Quant au Budget Général, aucune peine n'est prise à son égard. Ouverture et annulation de crédits, malgré l'augmentation des évaluations de recettes, se balancent rarement. Un exemple permet de le constater. En prenant toujours pour base le fameux collectif de décembre, on trouve.

Ouverture de crédits ..	1.882.878.123
Annulation de crédits.....	702.024.024
Excédent de crédits nouveaux.....	1.180.854.099

Et pour combler cet excédent, il y a seulement un chiffre de 66.307.315 francs d'augmentation de prévision de recettes. Où est la préoccupation de l'équilibre ? Et ceci n'est qu'un exemple isolé. Si après des atteintes de ce genre, en fin d'exercice, on peut arriver à un équilibre entre les recettes et les dépenses, ce ne sera certes pas le fait du Législateur, mais peut-être seulement grâce à la confiance du contribuable qui est tenté de croire à la nécessité absolue de ses sacrifices et à la sage économie que l'on fera des sommes qu'il a déboursées.

Quant à la seconde différence, très insignifiante, elle réside toute entière dans une question de forme. Les crédits ouverts ou annulés au titre des Budgets annexes ne sont pas groupés en tableaux annexés, mais simplement balancés au cours du texte même de la loi.

Voici maintenant les tableaux des crédits additionnels au Budget de l'exercice 1928. Nous limiterons la question au seul

Budget Général, dont l'étude présente un intérêt supérieur à celle des Budgets annexes et nous permettre de faire les constatations que nous poursuivons :

I. Crédits additionnels isolés votés par des Lois spéciales au titre de l'exercice 1928

MINISTÈRE OU SERVICES pour lesquels ils sont ouverts	NATURE DES CRÉDITS ET LOIS QUI LES AUTORISENT	MONTANT (en milliers de francs)
Intérieur	LOI DU 15 MARS 1928. — (<i>J. Off.</i> 17 Mars). « Ouverture de crédits sur l'exercice 1928 en vue de faciliter l'aménagement des lotissements défectueux ». Chapitre 39 bis : <i>nouveau</i> « Subventions aux Associations syndicales constituées en vue de faciliter l'aménagement des lotissements défectueux ».....	50.000
Travail Hygiène etc.	LOI DU 22 MARS 1928. — (<i>J. Off.</i> du 24 mars). Chapitre 115 « Subventions à des Institutions de bienfaisance, d'assistance par le travail, d'hygiène et à des œuvres antialcooliques » (organisation à Paris en Juillet 1928 d'une quinzaine sociale internationale).....	200
Intérieur	LOI DU 25 MARS 1928. — « Ouverture d'un crédit sur l'exercice 1928 pour la participation de la métropole à la célébration du centenaire de l'Algérie ». Chapitre 81 bis <i>nouveau</i> : « Subvention au gouverneur général pour la célébration du centenaire de l'Algérie » (<i>J. Off.</i> 28 Mars 1928).	10.000
Instruction publique 1 ^{re} section	LOI DU 29 MARS 1928. — (<i>J. Off.</i> 31 Mars. — Chapitre 27. Expansion universitaire de la France à l'étranger — (Délégation au IV ^e Congrès international des Sciences historiques à Oslo en août) — Organisation du Congrès international des Etudiants à Paris en août).....	520
Affaires Etrangères	LOI DU 3 AVRIL 1928. — (<i>J. Off.</i> 4 Avril). Chapitre 47 bis <i>nouveau</i> : « Subvention pour la participation de la France à l'exposition internationale de la presse à Cologne en 1928 ».	400
Finances	LOI DU 30 JUIN 1928. — (<i>J. Off.</i> 1 ^{er} Juillet). « Ouverture de crédits pour l'attribution d'une allocation exceptionnelle aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat ». Chapitre 123 <i>ter nouveau</i> (A répartir ultérieurement entre les ministères, services, budgets annexes et compte spécial « Entretien des troupes... ».).....	120.000
	<i>A reporter.....</i>	181,120

MINISTÈRE OU SERVICES pour lesquels ils sont ouverts	NATURE DES CRÉDITS ET LOIS QUI LES AUTORISENT	MONTANT (en milliers de francs)
	<i>Report.....</i>	181 120
Instruction publique 2 ^e section	LOI DU 2 JUILLET 1928. — (<i>J. Off.</i> 5 Juillet). Ouverture de crédits en vue de l'agrandisse- ment du Collège de France. Chapitre 95 quater <i>nouveau</i>	1.300
Travaux publics	LOI DU 7 JUILLET 1928. — (<i>J. Off.</i> 25 Juillet). Ouverture de crédits pour création d'un organisme d'études du chemin de fer Trans- saharien. Chapitre 113 bis <i>nouveau</i> : « Participation à la constitution de l'organisme d'études du che- min de fer Transsaharien »	2.000
Finances	LOI DU 11 JUILLET 1928. — (<i>J. Off.</i> 12 Juillet). Ouverture de crédits pour l'application des dispositions de l'article 18 de la loi du 26 avril 1924 (Emploi obligatoire des mutilés de guerre). Chapitre 124 quater <i>nouveau</i>	100.000
Travail, etc.	LOI DU 12 JUILLET 1928. — (<i>J. Off.</i> 13 Juillet). Ouverture de crédits en conséquence des modifications apportées à la composition du gouvernement aux chapitres 1 à 5 anciens du département. Création d'un Sous-Secrétariat d'Etat.	256
Affaires Etrangères	LOI DU 12 JUILLET 1928. — (<i>J. Off.</i> 2 Août). Ouverture de crédits pour création d'une légalion de la République au Canada. Aux chapitres 9, 12, 13, 15, 16, 18, 27 anciens.	1.072
Travail	LOI DU 13 JUILLET 1928. — (<i>J. Off.</i> 17 JUILLET). Ouverture de crédits en vue d'établir un programme de construction d'habitations à bon marché et de logements. Au chapitre 147 ancien	25.000
Agriculture	LOI DU 15 JUILLET 1928. — (<i>J. Off.</i> 18 Juillet). Ouverture de crédits en vue de l'électrifica- tion des campagnes. Au chapitre 77 ancien	80.000
	<i>A reporter.....</i>	390.748

MINISTÈRE OU SERVICES pour lesquels ils sont ouverts	NATURE DES CRÉDITS ET LOIS QUI LES AUTORISENT	MONTANT (en milliers de francs)
	<i>Report.....</i>	390 748
Travaux publics (1 ^{re} section)	LOI DU 17 JUILLET 1928. — (<i>J. Off.</i> 18 Juillet). Chapitre 102 bis : « Secours aux familles des sinistrés de l'accident de Roche-La-Molière ».	500
Commerce Industrie (1 ^{re} section)	LOI DU 17 JUILLET 1928. — <i>J. Off.</i> 19 Juillet). Chapitre 17 bis : « Subvention au Comité parlementaire français du Commerce pour l'organisation de la XIV ^e conférence parlementaire internationale du Commerce, Paris 1928 ».	500
Travail	LOI DU 19 JUILLET 1928. — (<i>J. Off.</i> 21 Juillet). Ouverture de crédits en vue de « préparer » la mise en application du programme de constructions d'habitations à bon marché et de logements Aux chapitres 1, 2, 150 bis anciens.	827
Instruction publique (1 ^{re} et 3 ^e sections)	LOI DU 20 JUILLET 1928. — (<i>J. Off.</i> 22 Juillet). Ouverture de crédits en vue de l'organisation de l'Education physique. Aux chapitres 85, 89, 96, 98, 135, 138, 157 (1 ^{re} section) 30 bis <i>nouveau</i> : (3 ^e section)	1.500
Travail	LOI DU 21 JUILLET 1928. — (<i>J. Off.</i> 22 Juillet). Chapitre 18 : « Fonds national de chômage ».	7.000
Finances Air Instruction publique (1 ^{re} et 2 ^e sections)	LOI DU 7 DÉCEMBRE 1928. — (<i>J. Off.</i> 8 Décem- bre). Ouverture de crédits par suite des modifications apportées à la composition du gouvernement. (Finances) <i>Création d'un emploi de ministre chargé de la présidence du Conseil</i> (14.290 fr.). (Air) Création du Ministère de l'Air (9.127.693 fr.). (Instr. publique) <i>Création d'un Sous-Secré- tariat d'Etat à l'Education physique</i> (39.245 fr.). <i>Création d'un Sous-Secrétariat d'Etat à l'Enseignement technique et aux Beaux-Arts</i> (29.245 fr.)	9 210
Finances	LOI DU 15 DÉCEMBRE 1928. — (<i>J. Off.</i> 16 Décem- bre). « Ouverture d'un <i>Capital</i> ». Chapitre 74 : « Dépenses administratives de de la Chambre des Députés et indemnité des Députés »	5.352
	<i>A reporter</i>	415 637

MINISTÈRE OU SERVICES pour lesquels ils sont ouverts	NATURE DES CRÉDITS ET LOIS QUI LES AUTORISENT	MONTANT (en milliers de francs)
	<i>Report</i>	415.637
Intérieur	LOI DU 18 Janvier 1929. — (<i>J. Off.</i> 19 Janvier). Chapitre 83 bis <i>nouveau</i> : « Subventions et secours pour la réparation des dommages causés et la reconstitution des capitaux détruits par des calamités publiques au cours de l'année 1928 »	200.000
Colonies	LOI DU 29 JANVIER 1929. — (<i>J. Off.</i> 2 Février). Chapitre 34 bis <i>nouveau</i> : « Subvention exceptionnelle au Budget local de la Réunion ». (Cyclone des 9, 10, 11 mars 1928).....	3.000
Commerce Industrie (1 ^{re} section)	LOI DU 19 FÉVRIER 1929. — (<i>J. Off.</i> 20 Février). Chapitre 17 ter <i>nouveau</i> : « Dépenses relatives à la Conférence diplomatique de Paris concernant l'organisation des expositions internationales »	180
	TOTAL des crédits votés isolément	618.817

II. Crédits additionnels ouverts par Décrets et régularisés par le Parlement

Loi du 27 mars 1929 ⁽¹⁾ (J. O. du 28 mars)

BASE JURIDIQUE des décrets	DATES DES DÉCRETS (Montant des crédits ouverts par chacun de ces décrets)	MONTANT
Décrets rendus en application de la loi du 18 Juillet 1892.	Décret du 1 ^{er} Novembre 1928. Au chapitre 214 du Ministère des Finances. « Dégrevements et non-valeurs sur contributions directes et taxes et assimilées, y comprises les taxes additionnelles pour fonds spéciaux (accidents du travail) » : 130.000 000 fr	130.000.000
Décrets rendus en Conseil d'Etat par application de la loi du 14 Décembre 1879. (2)	Décret du 22 Septembre 1928 (Travaux publics)... 200.000 fr. — 13 Octobre — (Finances) 3.700.000 — — 13 Octobre — (Finances) 3.745.000 — — 23 Octobre — (Travaux publics)... 40.050 000 — — 27 Octobre — (Colonies) 374.000 — — 31 Octobre — (Guerre) (3)..... 50.000 — — 4 Novembre — (Colonies) 50.000 — — 5 Novembre — (Justice) 3.500.000 — — 5 Novembre — (Justice)..... 1.000.000 — — 5 Novembre — (Justice)..... 1.085.000 — — 5 Novembre — (Affaires Etrangères). 340.000 — — 5 Novembre — (Affaires Etrangères). 3.496.300 — — 5 Novembre — (Guerre) (4)..... 28.200.000 — — 5 Novembre — (Agriculture) 400.000 — — 5 Novembre — (Travaux publics)... 3.500 000 — — 5 Novembre — (Travaux publics)... 400.000 — — 5 Novembre — (Pensions)..... 13.000 000 — TOTAL..... 72.790.300 fr.	72.790.300
	TOTAL des crédits ouverts par décrets et régularisés par le Parlement au titre du budget général.....	202.790.300

(1) Cette loi ratifie également à son début au titre du budget annexe des monnaies et médailles un décret du 26 juin 1928 rendu en application de la loi du 26 février 1887 (art. 14). Le Parlement est réuni à cette époque, mais la loi de 1887 a permis l'ouverture par décret de crédits s'appliquant à la matière secondaire et spéciale que constitue l'administration des monnaies et médailles.

(2) Les Chambres étant prorogées, le gouvernement peut ouvrir des crédits par décret à condition de satisfaire aux trois conditions suivantes :

- a) Qu'il s'agisse d'un crédit additionnel à un service voté.
- b) Que le décret soit délibéré et approuvé en Conseil des ministres et rendu en Conseil d'Etat, avec indication des voies et moyens.
- c) Que le Parlement la convoque dans la quinzaine de sa prochaine réunion.

(3) « Frais de funérailles nationales du maréchal Fayolles ».

(4) Intéressant à connaître est le détail de ce décret :

« Budget du ministère de la guerre :

chap. 55 fourrages	11.900.000 fr.
chap. 100 fourrages	2.800.000
chap. 142. Corps d'occupation en Chine	13.500.000

Total 28.200.000 »

III. Crédits additionnels votés en collectifs

DATE DES LOIS dits de « collectif »	CHIFFRES DES OUVERTURES et annulation de crédits	MONTANT DES AUGMENTATIONS d'évaluation de recettes	EQUILIBRE Excédent de dépenses
Loi du 30 mars 1929 (J. Off. 31 mars) Dite « Collectif de Décembre »	Ouverture de crédits... + 1.882.878.123 fr. Annulation. — — 702.021.021 fr. Excédent. + 1.180.851.699 fr.	66.307.315 fr.	+ 1.114.516 78
Loi du 30 mars 1929 (J. Off. 31 mars 1929)	Ouverture de crédits .. + 153.787.138 fr. Annulation — — 81.795.865 fr. Excédent de crédits. .. + 71.991.273 fr.	621.563 fr.	+ 71.366 710
Loi du 29 Juin 1929 (J. Off. 30 Juin)	Ouverture de crédits... + 178.996.141 fr. Annulation — — 268.648.820 fr. Diminution de crédits.. — 89.652 679 fr. Excédent de crédits additionnels..... + 1.163 192 693 fr.	268.648.820 fr. Total. 335.580.698 fr.	— 358.301.499 + 827 611.995

(1) Nous savons fort bien qu'en parlant ici d'« Equilibre » nous nous avançons peut-être un peu vite, car il est impossible de juger en fait un équilibre sur un cas spécial et des chiffres isolés. Seule la confrontation des chiffres définitifs peut apporter un résultat pour un exercice donné.

Mais ce que nous tenons à faire ressortir tient dans ce fait curieux à constater : Pour combler l'augmentation sans cesse répétée de dépenses nouvelles il se trouve en face seulement un chiffre dérisoire de voies et moyens. Notre système tout spéculatif qu'il est peut cependant présenter quelque intérêt.

IV. REPORTS DE CRÉDITS DE L'EXERCICE 1927
A L'EXERCICE 1928

(Loi du 30 juin 1928 (J. O. 1^{er} juillet)

Exercice 1927

Article 1^{er} : « Sur les crédits ouverts aux Ministres, par la loi de Finances du 19 décembre 1926, et par des lois spéciales, pour les dépenses du Budget Général de l'exercice 1927, une somme de 668.598.794 francs est définitivement annulée, conformément à l'Etat A annexé à la présente loi ».

Exercice 1928

Article 2 : Il est ouvert aux Ministres, au titre du Budget Général de l'exercice 1928, en addition aux crédits alloués par la loi de Finances du 27 décembre 1927 et par des lois spéciales, des crédits s'élevant à la somme totale de 668.598.794 francs.

Ces crédits demeurent répartis par Ministère et par chapitre, conformément à l'Etat B annexé à la présente loi.

Il sera pourvu aux crédits ci-dessus au moyen des ressources du Budget Général de l'exercice 1928.

Voici donc 668.598.794 francs qui viennent s'ajouter à l'énorme somme des crédits existants. Plus d'un demi-milliard d'imputation de dépenses sur un exercice déjà chargé arrivent sans crier gare ; on serait peut-être amené à donner à ce fait une importance exagérée si l'on ne savait d'autre part que ce même exercice 1928 se déchargera à son tour d'une somme plus appréciable encore sur son successeur. Les reports de crédits sont des petits services coutumiers qui se rendent entre exercices, s'empressant bien entendu tour à tour de s'en débarrasser sur leur voisin.

Aussi pour ne pas interrompre la chaîne, la loi du 29 juin 1929 annulera-t-elle un chiffre de crédits de 916.005.651 sur l'exercice 1928 avec ouverture sur celui de 1929 de 876.653.651 francs de crédits nouveaux.

Et la même coutume se perpétuera d'exercice en exercice, jusqu'à ce qu'il ne se trouve plus que des œuvres pouvant être achevées en une seule année. Cela est impossible et d'ailleurs la situation est normale.

En résumé, on peut dire que les reports de crédits ont profité à l'exercice 1928, puisqu'une annulation de 916.005.651 francs dépasse de 247.406.857 francs l'ouverture de 668.598.794 fr. dont l'avait généreusement fait bénéficier son prédécesseur.

La concordance qui existe entre la somme des annulations et des ouvertures aux termes de la loi du 30 juin 1928 pourrait peut-être sembler une soumission à une règle immuable. Cette équivalence ne se rencontre nécessairement pas ; et la preuve en est dans la loi du 29 juin 1929. En réalité, la correspondance ou la divergence de ces crédits dépendent étroitement de celles de leurs objets.

Les données obtenues peuvent maintenant permettre d'entreprendre la comparaison qui est le but recherché de cet appendice. En fin d'exercice, l'ensemble des crédits ouverts s'équilibre-t-il avec celui des voies et moyens ? En un mot, les rentrées ont-elles pu faire face aux dépenses ?

La somme algébrique des crédits afférents à l'exercice 1928 fait apparaître un total de 44.182.896 francs.

Elle se décompose ainsi :

	Crédits ouverts au titre de l'exercice 1928	Crédits annulés sur l'exercice 1928
Loi de Finances du 27 décembre 1927	+ 42.444.948.760	
Crédits isolés ouverts par des lois spéciales	+ 618.817.000	
Ouverture de crédits par décrets ratifiés	+ 202.790.300	
Crédits ouverts par les collectifs	+ 1.163.192.693	
Ouvertures de crédits par voie de reports	+ 668.598.794	
Annulation de crédits.....		— 916.005.651
Total,.....	45.098.347.547	— 916.005.651
Excédent de crédits +	<u>44.182.341.896</u>	

C'est-à-dire un supplément aux crédits initiaux de 1.737.393.136 francs.

En face de ces crédits on sait que les évaluations de recettes ont été portées du chiffre de 42.496.616.176 fr. à 42.832.196.874 francs par suite de l'augmentation de 335.598.000 francs apportée aux prévisions par les trois collectifs de mars et juin 1929.

La comparaison des deux additions ferait ressortir un déséquilibre complet et définitif de l'exercice 1928, s'il ne fallait maintenant abandonner le domaine des « prévisions » de recettes.

Il n'est plus question en fin d'exercice de faire semblable balance. Les évaluations se sont transformées en réalités, les rentrées budgétaires. Ce sont ces recettes proprement dites, perçues au bénéfice de l'exercice intéressé, en conformité des lois financières existantes (énumérées dans l'Etat B annexé au Budget) qui ont seules le droit de venir se confronter aux dépenses.

Le résultat des rentrées est des plus satisfaisant pour l'exercice 1928. Il a dépassé les espérances, surtout si l'on n'oublie pas l'affirmation du Ministre des Finances : « Aussi avons-nous pris comme base de la préparation de notre Projet de Budget, le simple maintien des taxes existantes, sans prévoir aucun re-
« manement... »

Les recettes normales et permanentes (impôts et revenus, produits de monopoles et exploitations industrielles de l'Etat, produits et revenus du domaine de l'Etat) encaissées mensuellement par le Trésor au compte du Budget Général se décomposent ainsi :

Janvier	3.411.735.500 fr.
Février	2.544.833.500
Mars	2.687.901.400
Avril	3.459.706.600
Mai	3.105.218.100
Juin	4.117.791.400
Juillet	4.200.438.500
Août	3.193.181.600
Septembre	3.107.326.500
Octobre	5.562.647.300
Novembre	3.935.227.000
Décembre	3.564.661.800

Au total 42.890.669.200

A cela il convient d'ajouter trois chefs de ressources : Les recettes d'ordre, les produits divers du Budget et les ressources exceptionnelles.

La loi du 27 décembre 1927 les avait prévues comme suit (Etat C).

Recettes d'ordre	2.050.515.701
Produits divers du Budget	1.186.053.430
Ressources exceptionnelles	342.000.000
Total	3.578.569.131

Ce chiffre supérieur à 3 milliards et demi a été lui aussi largement dépassé. Même en admettant qu'il se soit strictement cantonné dans cette limite — et ce serait admettre le pire — on parvient à un produit de recouvrements s'élevant à 46.469.238.331 francs.

Il y a largement de quoi faire face avec ceci à toutes les dépenses. Et même les crédits une fois employés intégralement, il y aurait encore un excédent de recettes de 2.286.890.784 francs. En observant que nous raisonnons toujours ici sur un minimum de ressources non permanentes, il est facile de constater que cette situation est excellente.

D'ailleurs, le 7 mars 1929, au début de la discussion du « collectif de mars » (Loi du 30 mars 1929) le Ministre des Finances fera-t-il ressortir l'existence d'un excédent de recettes de 2.568 millions, excédent qu'il accuse déjà, dans son exposé des motifs, en déterminant la situation provisoire de l'exercice 1928 à cette époque.

Il s'exprimera en ces termes :

« Comment se présente cet exercice 1928 dont vous a parlé
« M. le Rapporteur Général et dont vous avez à régler les dépenses supplémentaires ? Il résulte de la situation provisoire établie le 26 février dernier que l'excédent des recettes sur les dépenses, déduction faite du cahier de crédits supplémentaires actuellement en discussion, des lois votées, des projets déposés se chiffre à 2.568 millions ; mais veuillez remarquer que les opérations ne sont pas closes. Il faut compter encore avec le cahier de crédits supplémentaires de mars et avec celui de juin... » (1).

Au moment où l'équilibre de la Trésorerie était assuré, l'exécution du Budget de 1928 se traduisait donc par un « super équilibre » plus important qu'on ne pouvait l'espérer.

Le Budget de 1928 et sa mise en application sont peut-être un des plus raisonnables exemples financiers de l'époque actuelle.

(1) *J. Off. Déb. parl.*, 1929, Chambre, p. 848.

Les hommes qui y ont présidé ont fait preuve d'un bel esprit de sagesse et la treizième législature peut se prévaloir à juste titre d'avoir su couronner son œuvre d'assainissement par une aussi heureuse réalisation.

Il y a cependant une ombre au tableau et cette ombre provient justement de ses éléments mêmes. Il est impossible de ne pas déplorer l'énormité des milliards en présence dont le chiffre malheureusement ne semble pas avoir encore atteint un plafond définitif.

APPENDICE III

Brève comparaison entre la Loi de Finances du 27 Décembre 1927 et celle du 16 Avril 1930 portant fixation du Budget de l'exercice 1930-31

La loi de Finances du 27 Décembre 1927 représente, si l'on peut s'exprimer ainsi, l'ancien type classique budgétaire : celle du 30 Décembre 1928 constitue un système de transition nécessitée par les modifications apportées à la composition du Gouvernement. Quant au Budget de 1930-1931, il semble fixer par sa forme et sa rédaction le modèle nouveau des budgets français. C'est, à divers points de vue, une innovation.

Si nous lui consacrons un bref aperçu, c'est un peu dans le but de moderniser notre sujet qui semble avoir vieilli, mais surtout afin de dégager les quelques différences qu'ont créées entre ces deux budgets si proches l'un de l'autre l'exigence de récents remaniements et certains besoins de commodité.

Le report au 1^{er} Avril du point de départ de l'exercice est déjà chose notable, mais la majoration des chiffres en est une singulièrement plus importante. De 1927 à 1930, la course aux milliards a fait des progrès alarmants. Jamais Français n'avait encore été en face d'un Budget aussi impressionnant et les surenchères sont parvenues à l'émouvoir, lui généralement si difficile à étonner. Si tel était le résultat recherché, il faut avouer qu'il a été admirablement obtenu.

En ces temps de culte de centenaires, les paroles prêtées à M. Thiers nous reviennent à l'esprit : « Messieurs, c'est le premier milliard, regardez-le passer, vous ne le reverrez plus ». On ne l'a en effet jamais revu.

Le progrès s'est chargé de le transformer. Si les romantiques se contentaient de finances aussi raisonnables, le matérialisme et le réalisme moderne ont su trouver dans le Budget un merveilleux élément.

Trois lois de Finances se suivent et ne se ressemblent pas :

Budget de 1928 :

Recettes	42.496.616.176 fr.
Dépenses	42.444.948.760
Equilibre	51.668406

Budget de 1929 :

Recettes	45.438.717.348 fr.
Dépenses	45.366.130.503
Equilibre	64.586.845

Budget de 1930-1931 :

Recettes	50.465.079.313 fr.
Dépenses (1)	50.398.167.195
Equilibre	66.911.118

Ces bonds prodigieux parvenus à l'ordre de 5 milliards pourraient faire frémir pour l'avenir si le projet de Budget de 1931-1932 n'apportait aux esprits un apaisement et un baume (2).

(1) Si l'on déduit de cette somme les crédits correspondants aux remboursements, restitutions, non-valeurs, il reste pour les dépenses effectives 49.779.384.795 francs qui se décomposent ainsi :

Dette publique et soins aux

victimes de la guerre Fr.	23.856.647.917 ou 47,8 %
Dépenses de sécurité	10.921.678.139 ou 21,9 %
Dépenses d'Administration	6.478.667.475 ou 13,0 %
Dépenses sociales et d'éducation.....	5.329.002.139 ou 10,9 %
Dépenses d'outill. National	3.089.325.760 ou 6,2 %
Fonctionnement des pouvoirs publics..	104.063.365 ou 0,2 %

(2) La conclusion de l'exposé des motifs apporte la certitude d'une politique financière basée, tant sur l'observation vigilante des circonstances économiques, que sur un examen minutieux des besoins et des nécessités raisonnables et l'intérêt sagement compris de la Nation, toute entière.

« Aussi semble-t-il qu'on doive se garder à la fois d'un optimisme et d'un pessimisme excessifs. La prudence s'impose.

« C'est ainsi que nous avons compris notre tâche. La modération apportée aux évaluations de recettes, la sincérité des prévisions de dépenses, nos efforts pour renforcer le contrôle des dépenses publiques, notre volonté d'écarter toute mesure

Les propositions de M. Germain Martin, ministre du Budget, concluent en effet pour le prochain exercice à un chiffre de dépenses s'élevant à 50.145.286.389 fr. Pour la première fois depuis la restauration du franc et son cours actuel, le montant des ouvertures de crédits d'un projet de budget se trouve en diminution par rapport aux dotations de l'exercice précédent. La différence est insignifiante sans doute (252.880.806), mais elle existe quand même.

L'équilibre budgétaire du projet 1931-32 se présente de la façon suivante :

Recettes	50.251.748.329
Dépenses	50.145.286.389
Excédents de recettes	106.461.940

Nous ne sommes malheureusement qu'au début de l'élaboration de la loi de finances. Attendons. Puisse le résultat final confirmer ce bel espoir que l'avenir justifiera.

Les modifications apportées à la composition du Gouvernement et la création de nombreux postes de sous-secrétariats d'Etat ont amené une transformation dans la division des crédits. Une classification nouvelle s'est substituée à l'ancienne et le tableau résumé de l'Etat A actuel que nous donnons en annexe, comparé à celui du Budget de 1928, en fait ressortir à première vue l'originalité. La répartition par Ministère est abandonnée. On s'est plutôt attaché à bloquer les crédits par groupes de services. Ainsi, les dotations des Beaux-Arts, de l'Education physique et de l'Enseignement technique forment des additions à part, détachées de l'aile protectrice du Budget du Ministère

« qui grèverait les exercices futurs, notre souci, au contraire, de
 « laisser intacte la marge d'élasticité que contiennent les pro-
 « chains budgets garantissent la solidité de l'œuvre réalisée.

« Seule une politique budgétaire prudente permettra à notre
 « pays de conserver un équilibre financier indispensable à l'or-
 « dre social, à la stabilité monétaire, à la persistance d'une acti-
 « vité économique qui écarte tout péril de chômage .

« Pourvoir à tous les besoins des services publics est, pour un
 « Gouvernement un devoir. Nous nous sommes efforcés de le
 « remplir. Engager les deniers publics, c'est-à-dire les sommes
 « versées par les contribuables dans des dépenses trop lourdes
 « pour l'économie de la Nation serait la plus grave des fautes.
 « Assurés par avance de tout votre appui, nous avons eu la ferme
 « volonté de l'éviter. »

de l'Instruction publique. Il y a peut-être plus de clarté et de franchise dans ce procédé adopté par souci de faire ressortir le coût du fonctionnement de chaque branche de l'activité gouvernementale.

La plus heureuse transformation est celle qui frappe la division des crédits accordés à la dette publique. Jusqu'ici, cette première partie du budget était ainsi divisée :

Dette consolidée ;

Dette remboursable à terme ou par annuités ;

Dette viagère.

La Loi de Finances du 16 Avril 1930 abandonne ce système. Voici, avec les chiffres actuels, le nouveau plan qu'elle adopte :

Finances

Première Partie — Dette Publique

I. Dette Intérieure.

A. — Dette perpétuelle (Rentes perpétuelles).....	4.215.162.249
B. — Dette amortissable	7.047.109.009
C. — Dette à moyen et court terme à échéance massive	1.296.850.000
D. — Dette flottante	71.241.000
Annulation de la dette publique	32.000.000
E. — Dette viagère	9.191.653.159
II. — Dette extérieure	532.516.500

Total pour la première partie 22.386.531.917

Ce plan détaillé a l'avantage de faire ressortir par sa netteté l'importance des modalités de la dette publique et de mettre en relief ses principaux éléments, auparavant confondus et perdus dans un ensemble trop obscur. Cette nouvelle méthode donne plus de satisfaction aux esprits curieux de connaître les dotations de la dette et leur évite de nombreuses recherches.

Enfin, pour la première fois, la loi de Finances de 1930 est publiée au « Journal Officiel » avec une table analytique des dispositions qu'elle contient. Il est maintenant très facile, grâce à cette table des matières, de se reporter sans tâtonnements à la question précise que l'on désire examiner.

Voici en terminant quelques détails sur l'importance matérielle du budget actuel :

La loi de Finances occupe 96 pages au « Journal Officiel » (J. O. Avril 1930).

Elle contient 255 articles.

Les dépenses sont réparties en 1912 chapitres pour le Budget général et 171 chapitres pour les budgets annexes dont l'ensemble s'élève à la somme équilibrée de 6.652.864.746 francs (avec 92 chapitres de recettes).

En résumé, le Budget actuel ne diffère de l'ancien que par son importance et une meilleure classification.

Sa forme, à première vue, présente la même physionomie, mais il a perdu un peu de ce caractère de labyrinthe inextricable qui était son plus grand défaut apparent. Les efforts sérieux recherchés pour simplifier ce véritable « Pandemonium » sont arrivés à un résultat fort appréciable. Peut-être le progrès apportera-t-il encore d'autres perfectionnements et espérons le jour prochain où sa compréhension ne sera plus l'apanage des seuls initiés. Souhaitons surtout qu'arrive celui où il cessera de jongler avec un chiffre de milliards aussi imposant.

Vu : le Doyen,

FERRON.

Vu : le Président,

BONNECASE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Bordeaux,

DUMAS.

ANNEXE I

Graphique des diverses fluctuations des recettes et dépenses au cours des examens successifs du Projet de Budget de 1928

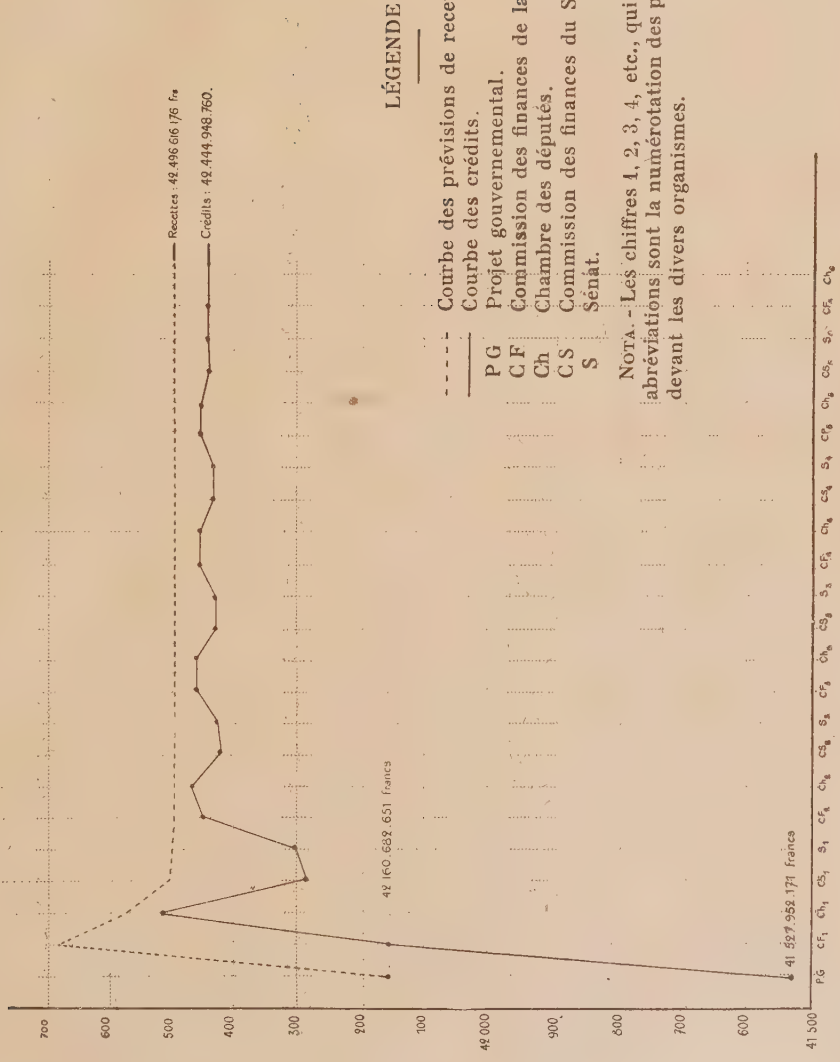




Tableau des Dépenses du Budget de 1930-31

Finances :

I ^{re} partie : Dette publique.....	22.386.531.917
II ^e partie : Pouvoirs publics.....	104.063.365
III ^e partie : Services généraux des ministères.....	2.494.127.484
IV ^e partie : Frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics.....	1.247.831.905
V ^e partie : Remboursements, restitutions et non-valeurs.....	615.320.400
TOTAL.....	26.847.975.071

Justice :

Services judiciaires (3^e partie)	207.951.920
Services pénitentiaires (3^e partie)	111.845.431
	207.951.920
	111.845.431

Affaires Etrangères :

III ^e partie.....	279.168.250
IV ^e partie.....	3.224.000
TOTAL.....	282.392.250

Intérieur (3^e partie) :

I - Services administratifs généraux.....	72.913.922
II - Journaux Officiels.....	9.616.502
III - Administration départementale et communale.....	305.006.900
IV - Sécurité générale.....	859.173.182
V - Dépenses diverses.....	10.586.388
TOTAL.....	1.257.296.894

§ VI - Services d'Alsace et de Lorraine.....

1.257.296.894
39.501.833

TOTAL.....

1.296.798.727
1.296.798.727

Guerre (3^e partie) :

1 ^{re} section : Troupes métropolitaines.....	3.607.166.840
2 ^e section : Troupes coloniales.....	397.532.610
3 ^e section : Contributions et matériels neufs.....	517.200.000
4 ^e section : Troupes du bassin de la Sarre.....	4.572.930
TOTAL.....	4.526.472.380

Défense des Territoires d'outre-mer (3^e partie) :

1 ^{re} section : Algérie et Tunisie.....	695.707.730
2 ^e section : Maroc.....	759.299.730
3 ^e section : Entretien de l'armée du Levant.....	235.861.570
4 ^e section : Corps d'occupation en Chine.....	61.201.140
TOTAL.....	1.752.070.170

Marine (3^e partie) :

I - Frais généraux d'administration — Entretien de la marine militaire.....	1.233.298.434
II - Travaux neufs — Approvisionnements de guerre.....	1.489.442.955
III - Défense d'ordre, d'exercices clos et d'exercices périmés.....	mémoire
TOTAL.....	2.722.741.389

Instruction publique (3^e partie) :

I - Administration centrale — Services généraux.....	6.871.071
II - Archives.....	3.476.750
III - Enseignement supérieur.....	162.980.156
IV - Enseignement secondaire.....	332.070.144
V - Enseignement primaire.....	1.918.277.032
VI - Enseignement technique.....	945.596.700
TOTAL.....	9.455.596.700

VII - Services d'Alsace et de Lorraine

TOTAL.....2.7 5.211.915

2.775.211.945
159.577.988

TOTAL.....2 934.789 937

2.934.789.937

Education physique : (3^e partie).....

18.708.710

Enseignement technique (3^e partie).....

161.372.585

Beaux-Arts (3^e partie).....

165.951.007

Commerce et Industrie (3^e partie).....

51.447.200

Air (3^e partie)

1^{re} section : Métropole.....

1.847.983.315

2^e section : Maroc.....

67.882.400

3^e section : Entretien de l'armée du Levant.....

58.759.870

4^e section : Aéronautique aux Colonies.....

44.226.435

TOTAL.....2.018.852.020

2.018.852.020

T, avail, Hygiène, Assistance et Prévoyances sociales (3^e partie).....

1.986.465.181

Services d'Alsace et de Lorraine (pour ordre).....

22.826.360

TOTAL.....2.009.291.541

2.009.291.541

Colonies (3^e partie) :

I - Dépenses civiles.....

45.562.984

II - Dépenses militaires.....

465.054.550

III - Dépenses des services pénitentiaires.....

29.265.599

IV - Dépenses des exercices clos et périmés.....

5.000

TOTAL.....539.888.133

539.888.133

Agriculture

3^e partie.....

440.359.385

4^e partie.....

162.588.758

5^e partie.....

362.000

TOTAL.....603.310.143

603.310.143

Travaux publics (3^e partie) :

I - Ministre, etc.....

220.850.450

II - Routes.....

901.740.000

III - Navigation.....

180.815.500

IV - Ports maritimes.....

186.450.000

V - Forces hydrauliques et distribution d'énergie électrique.....

22.765.000

VI - Mines.....

10.428.000

VII - Chemins de fer.....

631.822.950

TOTAL.....2.154.871.900

2.154.871.900

Ports, marine marchande et pêches (3^e partie).....

394.216.041

Régions libérées (3^e partie).....

188.136.120

Pensions (3^e partie).....

1.405.954.520

TOTAL GÉNÉRAL.....50.398.167.195

50.398.167.195

